

160ª reunión

160 EX/41
PARÍS, 18 de agosto de 2000
Original: Inglés

Punto 8.5.3 del orden del día provisional

**EXAMEN DE LA GESTION Y LA ADMINISTRACION
EN LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA
(JIU/REP/2000/4)**

RESUMEN

De conformidad con el Artículo 11 del Estatuto de la Dependencia Común de Inspección (DCI), el Director General remite al Consejo Ejecutivo, para que lo examine, el informe de la DCI arriba mencionado junto con sus comentarios y observaciones. El texto del informe figura en el anexo del presente documento.

Proyecto de decisión: párrafo 22.

1. El examen de la gestión y la administración en la UNESCO fue realizado por la Dependencia Común de las Naciones Unidas (DCI), a petición del Director General de la UNESCO. Con ese examen el Director General deseaba reforzar el proceso de reforma en curso dotando a la Organización de los necesarios puntos de referencia para poder poner a prueba y ajustar la visión interna de los problemas y soluciones. Consideró esta medida complementaria especialmente importante habida cuenta de su decisión estratégica de no traer consigo a un equipo externo para impulsar las reformas sino de recurrir a las propias competencias de la UNESCO.

2. Dada la importancia del examen y su pertinencia para todo el sistema de las Naciones Unidas, la Dependencia Común de Inspección decidió que éste sería un informe de la DCI en su conjunto y no de uno o varios Inspectores, como sucede por lo general. Decidió asimismo llevar a cabo ese examen en un plazo muy breve para que el Director General y el Consejo

Ejecutivo pudieran tomar en consideración sus conclusiones y recomendaciones en el programa de reformas que ya está aplicando la UNESCO.

3. El Director General expresa su sincero reconocimiento a la DCI por la gran calidad de la labor que realizó su equipo, con una notable eficiencia y un espíritu de cooperación constructiva. El Director General considera que amén de su buena concepción el informe contiene recomendaciones razonables y útiles. Las diferentes cuestiones tratadas están analizadas cabalmente y las conclusiones en general coinciden o complementan útilmente la evaluación que de los problemas ha hecho el Director General y las principales orientaciones para la reforma que ha podido fijar. Estima que el informe es una contribución fundamental al proceso de reforma de la UNESCO.

4. El informe consta de seis capítulos principales, esto es: Capítulo I (Introducción), en el que se presentan el alcance y la metodología del informe, Capítulo II – Una estructura y un sistema de gestión nuevos (Recomendaciones 1 y 2), Capítulo III – Gestión de recursos humanos (Recomendaciones 3 a 8), Capítulo IV – Descentralización (Recomendaciones 9 a 12), Capítulo V – Sistema de programación estratégica, programación, presupuestación, supervisión, evaluación y presentación de informes (Recomendaciones 13 a 17) y Capítulo VI – Control interno y externo (Recomendaciones 18 y 19).

5. El Director General hace suyas las recomendaciones contenidas en el informe, con las siguientes observaciones y reservas específicas.

Observaciones sobre las recomendaciones contenidas en el documento JIU/REP/2000/4

Capítulo II. Una estructura y un sistema de gestión nuevos

Recomendación 1: Racionalización de la estructura de la Secretaría

6. La DCI recomienda que la Secretaría esté organizada en torno a cinco sectores del programa en los que se delegaría mayor autoridad; que la dirección esté a cargo del Director General, asistido por un Director General Adjunto, un Gabinete y un Grupo de Gestión de Alto Nivel y que haya un número limitado de servicios centrales, que comprenderían una Oficina de Control Interno, una Oficina de Administración y Gestión y una Oficina de Relaciones Exteriores. El Director General observa que el espíritu de esta recomendación es muy próximo a las decisiones que él adoptó en cuanto a la estructura de la Secretaría y que anunció el 3 de julio de 2000 (DG/Note/00/15). Optó, en cambio, por un Sector de Administración que desempeñaría cinco claras funciones administrativas y de apoyo, en el entendimiento de que las tareas del Director General Adjunto comprenderían un importante componente de gestión. El Director General creó además una Oficina de Gestión de Recursos Humanos y una Oficina de Información Pública y les confirió el carácter de servicios centrales que dependen de él y que no se integran en los sectores de apoyo, como propone la DCI. Consideró asimismo que la Dirección General no debía reunir sólo a los Subdirectores Generales y al Inspector General, según propuso la DCI, sino también a los jefes de servicios esenciales.

Recomendación 2: Plan estratégico de delegación de autoridad

7. La delegación de autoridad dentro de la Secretaría es prerrogativa del Director General y, en consecuencia, no es necesario presentar un plan estratégico en la materia al Consejo Ejecutivo, según se propone en la recomendación. No obstante, debería mantenerse al

Consejo Ejecutivo cabalmente informado sobre la aplicación de la delegación de autoridad, por ser éste un elemento clave de la reforma de la gestión en curso.

Capítulo III. Gestión de recursos humanos

Recomendaciones 3, 4, 5, 7 y 8

8. Estas recomendaciones versan respectivamente sobre: las políticas y prácticas relativas al personal; la transparencia, la distribución geográfica: medidas correctivas del Director General; el fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos y la mejora de las relaciones con el personal. Apuntan a restablecer el respeto de las normas y reglamentos en materia de gestión de los recursos humanos. El Director General hace suyas estas recomendaciones que están en consonancia con las iniciativas que ha adoptado en la materia.

Recomendación 6: Distribución geográfica: medidas correctivas de los órganos rectores

9. Si bien esta recomendación está destinada al Consejo Ejecutivo y a la Conferencia General, el Director General desea referirse a sus apartados b) y c). En el apartado b) se propone adoptar una nueva reglamentación que impida al personal temporal presentar su candidatura o ser nombrado en puestos de plantilla en la Secretaría durante un periodo de seis meses después de haber finalizado su contrato. Ahora bien, en algunos casos no se plantea un conflicto de intereses entre los servicios prestados por una persona que trabaja con carácter provisional y el ser candidata a un puesto. En una norma general sobre el tema deberían preverse posibles derogaciones por parte del Director General. En el apartado c) se recomienda congelar la contratación de nacionales de países con representación superior a la normal por un periodo de dos años. Tal medida podría obstaculizar seriamente el trabajo en ciertas esferas en las que no se encuentran en otros países candidatos con competencias esenciales y un alto grado de especialización.

Capítulo IV. Descentralización

10. Las recomendaciones formuladas por la DCI con respecto a la mejora del proceso de descentralización en la UNESCO están en gran medida en consonancia con las propuestas que prepara el Equipo de Trabajo sobre Descentralización.

Recomendación 9: La racionalización de la red

11. Siempre que sea posible los parámetros propuestos en esta recomendación se incorporarán a los criterios básicos para una aplicación racional de la descentralización.

Recomendación 10: Una nueva relación entre las Oficinas fuera de la Sede y la Sede

12. La recomendación de que todas las Oficinas fuera de la Sede estén vinculadas a una División de Descentralización y Coordinación fuera de la Sede consolidada (que pasaría a ser la Oficina de Coordinación fuera de la Sede) ya está en curso de aplicación (DG/Note/00/15). Ahora bien, la reasignación a la Oficina de Administración y Gestión de los recursos que reciben los sectores para prestar apoyo administrativo a las Oficinas fuera de la Sede sería contraproducente. La administración central de esos recursos eximiría a los sectores del programa de cualquier otra responsabilidad en cuanto a la prestación de apoyo suplementario

cuando sea necesario y la medición de la eficacia en relación con el costo aconsejada en el apartado b) de la Recomendación 9 podría verse seriamente afectada.

Recomendación 11: Suficientes recursos humanos para las Oficinas fuera de la Sede

13. El Director General apoya plenamente esta recomendación y tiene el propósito de prestar especial atención a garantizar que las Oficinas fuera de la Sede cuenten con el personal avezado en cuestiones administrativas que haga falta.

Recomendación 12: Relaciones con las Comisiones Nacionales

14. El Director General estima que las Comisiones Nacionales deberían participar, de consuno con las Unidades fuera de la Sede, en la elaboración y ejecución de proyectos, no sólo en el plano nacional, sino también en los planos subregional y regional.

Capítulo V. Sistema de Planificación Estratégica, Programación, Presupuestación, Supervisión, Evaluación y Presentación de Informes

Recomendación 13: Resultados esperados en indicadores de rendimiento conexos

15. El Director General estima que como la elaboración de indicadores de rendimiento es una tarea compleja que requiere amplios preparativos, esos indicadores podrían aplicarse a la próxima Estrategia de Plazo Medio y no a la actual que está por finalizar. En consecuencia, la aplicación de la medición de los resultados esperados debería aplicarse por primera vez en el marco del Programa y Presupuesto para 2002-2003 (31 C/5).

Recomendación 14: Reglas en materia de programación

16. Se acepta plenamente la recomendación de que las consignaciones de créditos se aprueben por Programas. Cabe señalar que en la reunión celebrada en París en mayo de 2000 la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) también consideró que el hecho de tomar unidades de inferior nivel, esto es, los Subprogramas para efectuar las consignaciones de créditos con las limitaciones adicionales que supone el tope del 10% para la autorización de transferencias de partidas presupuestarias por el Consejo Ejecutivo, restringía la flexibilidad operacional del Director General. Este asunto se presentará a los órganos rectores para que lo reexaminen en el contexto del 31 C/5 (Proyecto de Programa y Presupuesto para 2002-2003).

Recomendación 15: Mayor autonomía para las Oficinas fuera de la Sede

17. Esta recomendación confirma el parecer de la UNESCO, vale decir que las Oficinas fuera de la Sede deberían participar en mayor medida en la programación. Ahora bien, la división propuesta en cuanto a las tareas de programación podría constituir un obstáculo para un enfoque global y coherente de la programación y una cooperación más estrecha en la materia entre la Sede y las Oficinas fuera de la Sede.

Recomendación 16: Mejora de SISTER

18. Esta recomendación confirma la necesidad de examinar debidamente los diferentes componentes del sistema SISTER para garantizar su integración adecuada en el futuro sistema electrónico de gestión, dando la debida consideración a la especificidad de SISTER.

Recomendación 17: Integración de la planificación estratégica de programas y la presupuestación

19. La DCI recomienda que BPE y BB se fusionen en una sola Oficina de Planificación Estratégica de Programas y del Presupuesto. Si bien reconoce la necesidad de estrechar la cooperación entre BPE y BB para garantizar un enfoque coherente de la programación y la planificación, el Director General estima que la nueva Oficina de Planificación Estratégica y la Oficina del Presupuesto deberían seguir siendo oficinas distintas aunque colaboren estrechamente, lo cual reflejaría sus funciones específicas y netamente diferenciadas en cuanto a la adopción de decisiones.

Capítulo VI. Control interno y externo

Recomendación 18: Control interno

20. El Director General hace suya en principio esta recomendación que confirma la idea de que es necesario un servicio fortalecido y unificado de control interno (IOS) que cumpla las funciones de auditoría, inspección, investigación y evaluación, que debería contar con una independencia operacional, de una manera que el Director General deberá definir en mayor medida. Considera, no obstante, que la función de supervisión global de la ejecución del programa debería encomendarse a la nueva Oficina de Planificación Estratégica y no a IOS. Las propuestas detalladas por el Director General sobre la estructura y las funciones de IOS se presentan en el documento 160 EX/23.

Recomendación 19: Órgano consultivo especializado en materia de control encargado de prestar asistencia a los órganos legislativos

21. Esta recomendación está destinada a los órganos rectores de la UNESCO, que podrían considerarla oportuna incluso por lo que se refiere a la definición exacta del mandato de ese órgano, la periodicidad de sus reuniones y sus repercusiones financieras.

22. Tal vez el Consejo Ejecutivo podría adoptar la siguiente decisión:

El Consejo Ejecutivo,

1. Habiendo examinado el documento 160 EX/41,
2. Agradece a la Dependencia Común de Inspección su informe titulado “Examen de la gestión y la administración en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura” (JIU/REP/2000/4);
3. Toma nota de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe y de las observaciones del Director General al respecto;
4. Invita al Director General a llevar adelante sus medidas de reforma de la gestión y la administración en la UNESCO, tomando en cuenta cuando proceda las recomendaciones pertinentes de la Dependencia Común de Inspección y la experiencia de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas.

EXAMEN DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN,
LA CIENCIA Y LA CULTURA

(UNESCO)

Preparado por

la Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2000**

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		iii
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		1
I. INTRODUCCIÓN	1 - 7	13
II. UNA NUEVA ESTRUCTURA Y UN NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN	8 - 19	14
A. Estructura de la Secretaría	9 - 13	14
B. Dirección y personal ejecutivo.....	14 - 16	16
C. Delegación de autoridad y sistema de rendición de cuentas.....	17 - 19	16
III. GESTION DE RECURSOS HUMANOS	20 - 64	17
A. Prácticas y políticas de personal	21 - 49	17
B. Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos.....	50 - 64	26
IV. DECENTRALIZACIÓN	65 - 92	31
A. Racionalización de la red de Oficina fuera de la Sede.....	67 - 73	32
B. Una nueva relación orgánica entre las Oficinas fuera de la Sede y la Sede	74 - 78	34
C. Suficientes recursos humanos para las Oficinas fuera de la Sede.....	79 - 85	35
D. Mejores relaciones con las Comisiones Nacionales	86 - 89	37
E. Cooperación más estrecha con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	90 - 92	38
V. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, CONTROL Y PRESENTACIÓN DE INFORMES	93 - 111	39
VI. CONTROL INTERNO Y EXTERNO	112 - 135	44
A. Control interno.....	115 - 130	45
B. Funciones de control de los órganos legislativos.....	131 - 135	48
ANEXO		50
NOTAS		53

SIGLAS

BB	Oficina del Presupuesto
BOC	Contraloría
BPE	Oficina de Estudios, Programación y Evaluación
CCA/MANUD	(Sistema de) evaluación común para los países/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CEU	Unidad Central de Evaluación del Programa
DFC	División de Descentralización y Coordinación fuera de la Sede
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
IOM	Inspección General (Inspección, Organización y Métodos)
DCI	Dependencia Común de Inspección
HRM	Oficina de Gestión de Recursos Humanos (anteriormente Oficina de Personal)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
IOS	Oficina de Control Interno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SISTER	Sistema Integrado de Seguimiento y Evaluación de resultados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO

Contribuir a las actuales iniciativas de reforma emprendidas por la UNESCO, encaminadas a mejorar las prácticas de administración y gestión

UNA ESTRUCTURA Y UN SISTEMA DE GESTIÓN NUEVOS (CAPÍTULO II)

A. La estructura organizativa actual de la Secretaría es demasiado compleja y fragmentada, y comporta múltiples vías jerárquicas superpuestas. El organigrama correspondiente refleja también la vinculación de demasiadas entidades a la Dirección General, que es la oficina del Director General. Aunque algunas de esas entidades se crearon con el fin de paliar la insuficiente coordinación de actividades resultante de la cultura vertical y segmentada de la Organización, en la mayoría de los casos han dado lugar a ineficacias y duplicaciones. Por consiguiente, es preciso establecer una nueva cultura de comunicación y de aprovechamiento compartido de los conocimientos, empezando por la cúspide de la Organización. No obstante, ninguna “estructura ideal” puede resolver las deficiencias de gestión si no se acompaña de la correspondiente delegación de autoridad y de un sistema conexo de rendición de cuentas. El proceso de reforma en curso en la UNESCO también debería incluir este aspecto.

Recomendación 1: *Racionalización de la estructura de la Secretaría*

El Director General debería proponer al Consejo Ejecutivo una estructura racionalizada de la Secretaría, basada en una nomenclatura organizativa uniforme y articulada en torno:

- a) **al Director General, con la asistencia de un Director General Adjunto y un Gabinete, encargado de la orientación normativa y la dirección general. Para desempeñar esta función, el Director General podría recabar el asesoramiento y apoyo de un grupo administrativo superior compuesto de los subdirectores generales y del Inspector General, con quienes podría reunirse periódicamente;**
- b) **a los cinco sectores del programa encargados de las actividades fundamentales y técnicas de la Organización y, conforme al proceso de programación basada en los resultados, con la delegación de una mayor autoridad para el uso de sus recursos;**
- c) **un número muy limitado de entidades funcionales encargadas de las funciones de apoyo, entre ellas una oficina de control interno, una oficina de administración y gestión y una oficina de relaciones exteriores (véanse los párrafos 9 a 16).**

Recomendación 2: *Plan estratégico de delegación de autoridad*

El Director General debería preparar y presentar al Consejo Ejecutivo un plan general estratégico para la delegación de autoridad y responsabilidad al estrato de gestión,

que comprenda un sistema claro y completo de rendición de cuentas (véanse los párrafos 17 y 18).

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS (CAPÍTULO III)

B. La Organización dispone de un conjunto bien asentado de normas y reglamentos de personal para la gestión de los recursos humanos, aunque sería necesario modificar algunas de estas normas y una serie de procedimientos que no se ajustan necesariamente a las prácticas que en general se admiten en el sistema de las Naciones Unidas. Además, en los últimos años se ha incurrido en una serie de desviaciones en la aplicación de las normas y reglamentos existentes. Entre otras cosas, estas desviaciones han dado lugar en la Secretaría a una incapacidad de asegurar una distribución geográfica equitativa del personal. Sólo un esfuerzo decidido y de respeto de las políticas, normas y reglamentos de la Organización permitirá a la administración recuperar plenamente la confianza de los Estados Miembros y del personal.

Recomendación 3: *Políticas y prácticas relativas al personal*

El Director General debería:

- a) **continuar los esfuerzos que realiza actualmente para aplicar cabalmente las normas y reglamentos del personal existentes (véase el párrafo 21);**
- b) **ajustar las políticas de evaluación del rendimiento y de ascensos a las mejores prácticas del sistema de las Naciones Unidas. En particular, habría que modificar el sistema de ascensos para permitir un retorno a la disciplina presupuestaria y restablecer los vínculos entre los ascensos y la asignación a puestos de grado superior (véanse los párrafos 28 a 37);**
- c) **asegurar que las funciones normalmente asignadas a puestos de plantilla no son cumplidas por funcionarios que no pertenecen a ésta (véanse los párrafos 38 a 40);**
- d) **dar más autoridad a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (HRM) para vigilar el cumplimiento de las normas y procedimientos que rigen el empleo de consultores (véanse los párrafos 41 a 43).**

C. La falta de transparencia de la información entregada por la Secretaría a los órganos rectores sobre estos asuntos también ha obstaculizado los esfuerzos para subsanar las insuficiencias de la Organización. Por este motivo la Conferencia General ha adoptado medidas muy severas para obligar a la Secretaría a respetar las políticas y normas que ha fijado en materia de gestión de recursos humanos, y que limitan la flexibilidad que se necesita para abordar algunos problemas urgentes en este ámbito.

Recomendación 4: *Transparencia*

El Director General debe proporcionar a los órganos rectores información clara sobre la utilización de los recursos humanos mediante:

- a) **la publicación anual de un informe completo sobre la composición de la Secretaría, según el modelo del que producen, por ejemplo, las Naciones Unidas (véase el párrafo 22);**
- b) **completar el informe sobre el empleo de consultores externos con información y estadísticas sobre todas las formas de personal fuera de plantilla que la Secretaría emplea en la Sede o en el terreno (véanse los párrafos 39 a 43).**

D. El problema de la distribución geográfica equitativa del personal de la UNESCO sigue siendo una preocupación de los Estados Miembros y la Secretaría. A fin de corregir el desequilibrio geográfico, todavía se necesitan algunos esfuerzos suplementarios por parte del Director General, que deben ser complementados por medidas adecuadas adoptadas por la propia Conferencia General.

Recomendación 5: *Distribución geográfica: medidas correctivas del Director General*

El Director General debería tomar una serie de medidas para mejorar la distribución geográfica, a saber:

- a) **asegurar un equilibrio geográfico equitativo entre los funcionarios de nivel superior de la Secretaría;**
- b) **asignar cada año un porcentaje definido de puestos de nivel inicial para el Programa de Jóvenes Profesionales, como lo pidió la Conferencia General;**
- c) **aceptar propuestas de “personal gratuito” solamente tratándose de competencias no disponibles en la Secretaría, para funciones muy especializadas, no básicas, y por un periodo limitado;**
- d) **buscar más activamente candidatos de Estados Miembros cuya representación es inferior a la normal o nula, por ejemplo mediante búsquedas dirigidas a objetivos específicos y una participación más activa de las Comisiones Nacionales pertinentes en este proceso (véanse los párrafos 44 y 46 a 48).**

Recomendación 6: *Distribución geográfica: medidas correctivas de los órganos rectores*

Por su parte, el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General podrían:

- a) **aprobar un factor de ponderación de nivel de puestos (teniendo en cuenta los niveles de los puestos sujetos a distribución geográfica) para el cálculo de la distribución geográfica equitativa;**
- b) **introducir una nueva reglamentación que impida a los pasantes, consultores y personal facilitado sin remuneración presentar candidaturas o ser nombrados en puestos de plantilla en la Secretaría durante un periodo de seis meses después de haber finalizado sus servicios;**
- c) **congelar la contratación de nacionales de países con representación superior a la normal por un periodo de dos años, tras el cual se revisaría la necesidad de esa**

congelación teniendo en cuenta los progresos registrados en la distribución geográfica del personal del Cuadro Orgánico en la Secretaría (véase el párrafo 45).

E. La antigua Oficina de Personal, encargada de la gestión de los recursos humanos, adolecía no sólo de una confusión acerca de su mandato y responsabilidades, sino también de una falta de consideración latente de su trabajo y opinión. La decisión del Director General de sustituirla por una Oficina de Gestión de Recursos Humanos es un primer paso en la dirección correcta, pero para que esta Oficina recupere la credibilidad y confianza en la gestión de los recursos humanos en la UNESCO, es preciso reorganizarla a fondo y darle un carácter profesional, como lo recomendó el Auditor Externo.

Recomendación 7: *Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos*

El Director General debería reforzar la gestión y el desarrollo de los recursos humanos de la Secretaría:

- a) **asignando a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (HRM) el claro mandato de: i) preparar estrategias de gestión de los recursos humanos, empezando por la elaboración de un marco de competencias fundado en un inventario de las mismas y ii) supervisar la ejecución de las políticas de personal y la aplicación del Estatuto y el Reglamento del Personal y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para garantizarla;**
- b) **reestructurando HRM en función de los dos grandes ejes mencionados en el apartado a);**
- c) **dotando a HRM de la autoridad y los medios necesarios para cumplir su mandato;**
- d) **velando por que se asignen suficientes recursos financieros a la formación (véanse los párrafos 50 a 59).**

F. En la UNESCO las relaciones entre el personal y la administración han sido tirantes y conflictivas desde hace muchos años y los canales de comunicación normales no funcionan. Si bien el restablecimiento del respeto de las políticas y procedimientos establecidos podrá coadyuvar a superar esta situación, la construcción de una nueva relación caracterizada por la confianza mutua y un espíritu de colaboración exigirá que ambas partes se esfuercen sistemáticamente para observar un código de conducta y respetar los compromisos contraídos.

Recomendación 8: *Mejora de las relaciones con el personal*

El Director General, los órganos representativos del personal reconocidos como tales y el personal en su conjunto deberían procurar mejorar las relaciones entre el personal y la administración:

- a) **velando por la convocación periódica y el funcionamiento efectivo de los mecanismos de consulta entre el personal y la administración de que trata el Capítulo 8 del Estatuto y Reglamento del Personal;**

- b) **asignando mayor importancia al diálogo, la conciliación y la solución rápida de controversias mediante un proceso consolidado de conciliación para evitar el recurso a los litigios (véanse los párrafos 60 a 64).**

DESCENTRALIZACIÓN (CAPÍTULO IV)

G. A lo largo de los años la Conferencia General y el Consejo Ejecutivo han fijado un claro marco político para la descentralización pero no se ha elaborado ninguna estrategia coherente para aplicarlo de manera sistemática. De ahí que las decisiones en cuanto a la apertura, la ubicación, el mandato, los recursos y la dotación de personal de las Oficinas fuera de la Sede hayan sido adoptadas caso por caso, sin fundamentos claros ni una correlación evidente entre sí. Actualmente es por todos reconocido que hay demasiadas oficinas con mandatos que se superponen e insuficientes recursos.

H. En su Resolución 30 C/83 la Conferencia General abordó estas preocupaciones y decidió que “las unidades descentralizadas serían normalmente oficinas regionales y subregionales polivalentes. Sólo se considerará la posibilidad de crear una oficina nacional de la UNESCO en circunstancias excepcionales y por un periodo limitado”. Quedan por definirse las modalidades de aplicación de esta resolución.

Recomendación 9: *La racionalización de la red*

El Director General debería presentar al Consejo Ejecutivo propuestas para racionalizar la red actual de Oficinas fuera de la Sede agrupándolas en oficinas polivalentes y multinacionales en los planos regional y subregional, habida cuenta de la Resolución 30 C/83. A este respecto, los siguientes parámetros podrían completar los criterios básicos que fijó la Conferencia General:

- a) **nivel de los programas y actividades previstos en el plano nacional;**
- b) **la relación costo-eficacia de las infraestructuras logísticas y administrativas existentes fuera de la Sede, medidas, entre otras cosas, en función de la relación entre los costos de las oficinas descentralizadas (gastos de personal y gastos generales de funcionamiento) y los recursos generales del programa;**
- c) **recursos extrapresupuestarios con que se prevé contar para cada Oficina fuera de la Sede durante el bienio;**
- d) **el carácter y el nivel de los servicios sustantivos y administrativos que puede facilitar en un país dado el sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas como solución de recambio a una presencia permanente de la UNESCO en ese país;**
- e) **el papel, las funciones y la capacidad de las Comisiones Nacionales y sus relaciones con las Oficinas fuera de la Sede (véanse los párrafos 67 a 73).**

Recomendación 10: *Una nueva relación entre las Oficinas fuera de la Sede y la Sede*

El Director General debería velar por que la relación de las Oficinas fuera de la Sede y la Sede se redefiniera y reforzara como sigue:

- a) la relación de las Oficinas fuera de la Sede con los sectores de tutela debería ser sustituida por una vinculación con una unidad central, como una División de Descentralización y Coordinación fuera de la Sede reforzada que actuaría como principal “portal” para las relaciones entre la Sede y el terreno. Si bien los sectores seguirían facilitando a las Oficinas fuera de la Sede apoyo sustantivo y asesoramiento así como un apoyo técnico, ya no recibirían los recursos destinados a prestarles apoyo administrativo que se asignarían, en cambio, a la Oficina de Gestión y Administración y la División de la Descentralización y Coordinación fuera de la Sede;
- b) debería mejorarse la comunicación entre la Sede y todos los órganos descentralizados y entre las Oficinas fuera de la Sede entre sí para lograr la interconexión de toda la Organización. En particular, debería facilitarse a las Oficinas fuera de la Sede acceso a Internet, al Intranet de la UNESCO, a SISTER y a los demás sistemas centrales de gestión de la información que se vayan estableciendo (véanse los párrafos 74 a 78).

Recomendación 11: *Suficientes recursos humanos para las Oficinas fuera de la Sede*

El Director General debería adoptar las siguientes medidas para dotar a las Oficinas fuera de la Sede de suficientes recursos humanos:

- a) un examen completo de las necesidades de personal en relación con el mandato y las actividades de las Oficinas fuera de la Sede dentro de la nueva red y de su utilización efectiva de los recursos humanos, a fin de velar por que el nivel y la competencia de los funcionarios asignados a cada oficina sea proporcional a su mandato y sus actividades. En este contexto no debería recurrirse a los acuerdos de servicios especiales para remediar la carencia crónica de personal del Cuadro de Servicios Generales fuera de la Sede;
- b) tomar en cuenta la movilidad del personal en los ascensos y en la promoción de las perspectivas de carrera;
- c) prestar particular atención a la designación y formación de los jefes y directores de las Oficinas fuera de la Sede que deberían poseer competencias esenciales en materia de gestión y estar familiarizados con todos los grandes problemas y programas pertinentes para la Organización;
- d) asignar un oficial administrativo o un asistente administrativo principal a cada oficina de la red así reorganizada (véanse los párrafos 79 a 85).

Recomendación 12: *Relaciones con las Comisiones Nacionales*

Habida cuenta de la asunción, por parte de las Comisiones Nacionales, de tareas

suplementarias derivadas de la racionalización de las Oficinas fuera de la Sede,

- a) el Consejo Ejecutivo podría instar a los Estados Miembros a contribuir a reforzar la capacidad de las Comisiones Nacionales para que cumplan sus importantes funciones; y
- b) el Director General también debería contribuir a fortalecer la capacidad de las Comisiones Nacionales y alentar una participación más eficaz de las mismas en la elaboración y ejecución de los programas y proyectos en el plano nacional, según lo ha pedido la Conferencia General (véanse los párrafos 86 a 88).

SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES (CAPÍTULO V)

I. La UNESCO está comenzando a aplicar una programación basada en los resultados, nuevo sistema integrado de planificación, programación, presupuestación, vigilancia y evaluación que se centra en los resultados que ha sido utilizado para preparar y presentar el Programa y Presupuesto para 2000-2001 (30 C/5). La aplicación de este proceso de programación requiere un sistema integrado de gestión que, entre otras cosas, genere información pertinente en cuanto al rendimiento; con tal fin, se ha elaborado un nuevo programa informático llamado SISTER (Sistema de Información sobre Estrategias, Tareas y Evaluación de Resultados). Sin embargo, importantes aspectos del concepto de programación basada en los resultados deben ser afinados y llevados a la práctica. En consecuencia este proceso de programación asociado a SISTER sigue siendo, en gran parte, un “trabajo en curso” que necesita más mejoras y cambios a medida que se vaya tropezando con problemas.

J. La utilización de la programación basada en los resultados redundaría en grandes ventajas como un sensible aumento de la transparencia y de la rendición de cuentas a los Estados Miembros sobre la totalidad del ciclo de programación. La ausencia de resultados esperados y de indicadores de rendimiento para los subprogramas harán difícil materializar la rendición de cuentas sobre el 30 C/5 Aprobado. A fin de contar con todas las ventajas derivadas del nuevo proceso de programación, es necesario preparar reglas específicas por las que se rija el funcionamiento del proceso, comprendida la función de los órganos legislativos, de tal manera que los Estados Miembros y la Secretaría dispongan de un marco adecuado y un patrón con los que puedan cotejar su funcionamiento.

Recomendación 13: Resultados esperados e indicadores de rendimiento conexos

El Director General debería someter a la aprobación de la 161ª reunión del Consejo Ejecutivo los resultados esperados e indicadores de rendimiento conexos correspondientes a los Subprogramas que figuran en el 30 C/5 Aprobado, que, además de posibilitar la debida rendición de cuentas por la Secretaría sobre la ejecución del 30 C/5 Aprobado, serviría como base para elaborar el proyecto de Programa y Presupuesto para 2002-2003 (véanse los párrafos 98-99).

Recomendación 14: Reglas en materia de programación

El Director General debería presentar un proyecto de reglas en materia de programación basada en los resultados al Consejo Ejecutivo en su 161ª reunión, a fin de que éste las examine y formule una recomendación al respecto a la Conferencia General en su 31ª reunión. Entre esas reglas deberían figurar las siguientes:

- a) la presentación y aprobación de solicitudes de créditos deberían efectuarse a nivel de Programas, aunque fundamentándose por una explicación acerca de los Subprogramas conexos. La responsabilidad en cuanto a los Programas desde el punto de vista de los resultados esperados, medidos por indicadores de rendimiento conexos debería imputarse al Director General;
- b) debería pedirse al Director General que recabara la aprobación previa del Consejo Ejecutivo para una nueva programación a nivel de los Programas y que presentara a la reunión del Consejo Ejecutivo siguiente a la adopción de decisiones en cuanto a la nueva programación a nivel de Subprogramas un informe *ex post facto* sobre las mismas;
- c) en lugar del informe sobre la ejecución del Programa y Presupuesto que actualmente presenta el Consejo Ejecutivo en la segunda reunión del segundo año del bienio, el Director General debería presentar: i) un informe provisional sobre la actividad de la Organización durante el primer año del bienio, en que se indicaran los resultados esperados que se hayan alcanzado junto con una proyección de la medida en que los resultados esperados se alcanzarían efectivamente para finales del bienio, para que el Consejo Ejecutivo lo examinara en la primera reunión del segundo año del bienio; y ii) un informe suplementario sobre la medida en que los resultados esperados hayan sido alcanzados en el primer semestre del segundo año del bienio, para que el Consejo lo examinara en la segunda reunión del segundo año del bienio (véanse los párrafos 100 a 102).

K. Si bien se espera que la programación en función de los resultados contribuya a alcanzar un equilibrio adecuado entre la Sede y las Oficinas fuera de la Sede en la preparación y ejecución del Programa y Presupuesto, en la fase actual persiste con fuerza una tendencia en la que la Sede predomina, que ha sido observada con preocupación por las Oficinas fuera de la Sede. Muchas de ellas opinaron que la ejecución actual de las actividades programadas por conducto de SISTER es aún más rígida que antes, pese a la importancia que se asigna a la flexibilidad en el proceso de programación basada en los resultados y a sus posibilidades de adecuarse a las necesidades locales tomando en cuenta las situaciones cambiantes.

Recomendación 15: Mayor autonomía para las Oficinas fuera de la Sede

En el proyecto de reglamentación de la programación basada en los resultados cuya elaboración se pide en la Recomendación 14 debería también estipularse que, en lo tocante a la programación fuera de la Sede, la Sede sólo interviene, en la medida de lo posible, en el nivel del programa, disponiendo las Oficinas fuera de la Sede de autonomía para la programación hasta el nivel de los Subprogramas (véase el párrafo 103).

L. Un número considerable de Oficinas fuera de la Sede no tienen acceso directo a SISTER, y el tiempo de respuesta del sistema resulta largo para muchas de ellas. Esto tiene un efecto negativo tanto para la aplicación de la programación basada en los resultados como a la hora de conseguir la aceptación y apoyo generales que se necesitan para que el nuevo procedimiento dé resultados enteramente satisfactorios. Además, la eficacia de SISTER, y su comodidad para los usuarios, se ven seriamente comprometidos por su dependencia con respecto al anticuado sistema informático basado en una unidad central, de que dispone la Organización. Se espera que la instalación en breve plazo de un nuevo sistema, prevista en la Resolución 30 C/84, contribuya a mejorar considerablemente el funcionamiento de SISTER.

Recomendación 16: *Mejora de SISTER*

Con miras a mejorar la capacidad de SISTER, el Director General debería:

- a) **tomar, de modo prioritario, medidas encaminadas a garantizar las conexiones entre todas las Oficinas fuera de la Sede y SISTER, con la correspondiente formación para el personal de dichas oficinas, una vez que se haya finalizado el establecimiento de la nueva configuración de la red que se pide en la Recomendación 9;**
- b) **incorporar el sistema SISTER a los nuevos instrumentos de gestión y supervisión previstos en la Resolución 30 C/84, que deberían ser concebidos en el marco de una estrategia a escala de toda la Organización de utilización de la tecnología de la información, teniendo en cuenta para ello la experiencia obtenida por las Oficinas fuera de la Sede al aplicar el sistema SISTER;**
- c) **informar al Consejo Ejecutivo, en su 161ª reunión, en lo tocante a un calendario para la integración de SISTER (véanse los párrafos 107-109).**

M. Para que resulte realmente provechoso el nuevo enfoque de la programación y la gestión que se espera gracias a la introducción de la PFR hay que lograr una integración apropiada, en el marco de la PFR, de la planificación del programa y las prácticas de presupuestación. Debería revisarse en consecuencia la estructura actual de la Secretaría.

Recomendación 17: *Integración de la planificación estratégica de programas y la presupuestación*

El Director General debería crear una nueva Oficina de Planificación Estratégica de Programas y del Presupuesto, efectuando una fusión de las funciones que llevan a cabo actualmente BPE (Oficina de Estudios, Programación y Evaluación) (excepto en lo tocante a la evaluación, que correspondería a IOS, como se pide en la Recomendación 18) y BB (Oficina del Presupuesto). La nueva oficina, que informaría directamente al Gabinete del Director General, se encargaría de la integración apropiada, en el marco de la programación basada en los resultados, de la planificación de programas y la presupuestación, manteniendo al mismo tiempo una estrecha coordinación con BOC (Contraloría) (véanse los párrafos 110-111).

CONTROL INTERNO Y EXTERNO (CAPÍTULO VI)

N. La UNESCO necesita realmente un fortalecimiento del control interno y de la capacidad del Consejo Ejecutivo de desempeñar de modo efectivo las funciones que le corresponden en materia de control. En lo tocante a esta necesidad, el informe de la DCI, “Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/98/2), proporciona una orientación adecuada, al haber hecho suyas el Consejo Ejecutivo, en su 157ª reunión, las conclusiones y recomendaciones de dicho informe (Decisión 157 EX/9.7.2).

O. El control interno en la UNESCO se ha visto afectado por determinados factores negativos, y algunos de éstos fueron mencionados por el Director General en su primer informe sobre el proceso de reforma presentado al Consejo Ejecutivo en su 159ª reunión. El Director General tiene en particular la intención de crear una Oficina de Control Interno (IOS) unificada que se encargará de las cinco funciones de supervisión, y va a presentar más precisiones al respecto en su 160ª reunión. A este respecto, conviene que la nueva oficina, aun cuando deba rendir cuentas de modo estricto al Director General, disponga de autonomía funcional para realizar sus actividades, como ocurre en los otros grandes organismos especializados del sistema.

Recomendación 18: *Control interno*

El Consejo Ejecutivo, al examinar la propuesta del Director General de crear una Oficina de Control Interno (IOS) unificada, podría tener en cuenta, entre otras cosas, el siguiente mandato para el fortalecimiento del control en la UNESCO:

- a) la Oficina de Control Interno (IOS) debería ejercer funciones de auditoría, inspección, investigación, vigilancia y evaluación a fin de prestar asistencia al Director General en el ejercicio de sus responsabilidades de control interno en lo tocante a la utilización de los recursos humanos, financieros y materiales de la Organización para la ejecución de los programas de la UNESCO. Debería estar encabezada por un Inspector General que informe directamente al Director General y le rinda cuentas (véanse los párrafos 117-119);**
- b) el nombramiento del Inspector General -que habrá de tener preparación técnica adecuada- así como la renovación de su contrato, correrán a cargo del Director General, tras las correspondientes consultas con el Consejo Ejecutivo. El titular sólo podrá ser destituido por el Director General con el debido fundamento, y ello tras haber efectuado también consultas con el Consejo Ejecutivo (véase el párrafo 123);**
- c) el Inspector General dispondrá de independencia funcional para realizar sus tareas, con arreglo a modalidades que habrán de ser determinadas por el Director General, teniendo en cuenta las prácticas idóneas en curso en el sistema de las Naciones Unidas. En particular, al establecerse el programa de trabajo de la IOS, no ha de negarse al Inspector General la posibilidad de tomar cualesquiera medidas que estime necesarias para la realización del mandato de la IOS (véase el párrafo 124);**
- d) en el desempeño de sus funciones de investigación, la IOS deberá poder recibir directamente de un funcionario, de modo confidencial, quejas o informaciones**

referentes a la eventual existencia de fraudes, despilfarros, abusos de autoridad u otras actividades contrarias a las normas. Los funcionarios que suministren ese tipo de información no habrán de temer ningún tipo de sanción, a menos que dicha información haya sido presentada a sabiendas de que era falsa o con la intención de inducir a error (véase el párrafo 124);

- e) la Oficina de Control Interno presentará informes al Director General sobre los resultados de su labor, con copia al Auditor Externo. En dichos informes figurarán recomendaciones sobre las medidas correctivas que puedan tomar los funcionarios responsables pertinentes. Todo informe de este tipo se presentará al Consejo Ejecutivo, a petición del Inspector General, junto con los comentarios del Director General al respecto (véase el párrafo 126);
- f) el Inspector General presentará al Director General un informe resumido anual sobre las actividades de la IOS, con copia al Auditor Externo. El informe anual de cada año será sometido al año siguiente por el Director General al Consejo Ejecutivo en su segunda reunión, junto con los comentarios que estime necesarios, y deberá comprender: i) una presentación de conjunto de los problemas tratados, los logros obtenidos y las prácticas apropiadas señaladas por la IOS en el desempeño de su labor; ii) las recomendaciones efectuadas y su grado de aplicación; y iii) los problemas que requieran medidas del Director General o del Consejo Ejecutivo, o bien de la Conferencia General (véanse los párrafos 127-128);
- g) el mandato y las condiciones del servicio del Inspector General, así como las modalidades de funcionamiento de la Oficina de Control Interno quedarán debidamente consignadas, de ser menester, en el Estatuto y Reglamento del Personal y en el Reglamento Financiero y el Reglamento de Administración Financiera de la Organización. El Director General someterá al Consejo Ejecutivo y a la Conferencia General las correspondientes modificaciones al respecto (véase el párrafo 129).

T. El control es una responsabilidad que han de compartir tanto los Estados Miembros como la Secretaría y los mecanismos encargados de dicho control. En el marco de esta responsabilidad compartida, los Estados Miembros necesitan un instrumento eficaz que les ayude a desempeñar un papel de dirección esencial. Como la racionalización es una de las facetas importantes del proceso de reforma, la creación de dicho instrumento deberá tener en cuenta las diversas funciones de control de los distintos órganos rectores y la necesidad de evitar la inútil repetición de tareas.

Recomendación 19: *Órgano consultivo especializado en materia de control encargado de prestar asistencia a los órganos legislativos*

Prestará asistencia al Consejo Ejecutivo un solo órgano subsidiario permanente, encargado de asesorar a los órganos subsidiarios del Consejo en el marco de sus respectivas esferas de competencia, así como al propio Consejo, en lo tocante a los aspectos técnicos y de orientación de los problemas de control relacionados con asuntos programáticos, presupuestarios, financieros y administrativos. Este órgano deberá estar compuesto por

especialistas altamente calificados, nombrados a título personal, y escogidos teniéndose debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa. El mandato de dicho órgano consultivo especializado deberá comprender el examen de: i) los informes resumidos anuales sobre actividades de control interno y todo informe sobre control interno que el Inspector General estime necesario someter también al Consejo Ejecutivo; ii) los informes de evaluación; iii) los informes del Auditor Externo; iv) los informes de la DCI que correspondan a su esfera de competencia; y v) el grado de realización de las recomendaciones en materia de control, con miras a presentar recomendaciones apropiadas al Consejo Ejecutivo o a la Conferencia General (véanse los párrafos 132-133).

I. INTRODUCCIÓN

1. La Secretaría de la UNESCO ha experimentado distintos procesos de reforma durante los dos últimos decenios, en los que han participado organismos exteriores así como unidades internas que se han encargado de examinar las prácticas de gestión de la Secretaría. Esta ha tomado iniciativas encaminadas a la mejora de la eficacia y el buen funcionamiento de dichos procedimientos y prácticas, velándose también por una mejor aplicación de las políticas, normas y reglamentos establecidos por los órganos rectores. Pese a estos esfuerzos, la Conferencia General y el Consejo Ejecutivo han seguido manifestando su preocupación ante el hecho de que sigan planteándose graves problemas de gestión que entorpecen la realización efectiva del mandato de la Organización.
2. Atendiendo la solicitud presentada en diciembre de 1999 por el nuevo Director General de la UNESCO, la Dependencia Común de Inspección decidió incluir en su programa de trabajo para 2000 el examen de la gestión y administración en la Secretaría de dicha organización. Además de los problemas cuyo examen propuso la Secretaría, esto es, planificación estratégica, elaboración de programas y presupuestos, supervisión, gestión de los recursos humanos y control interno y externo, los Inspectores decidieron centrar también su examen en la estructura y la descentralización, al parecerles ambas cuestiones no menos importantes.
3. Los Inspectores han llegado asimismo a la conclusión de que es evidente que se han planteado en el pasado problemas relacionados con la autoridad de que disponen respectivamente los órganos legislativos y el Director General que requieren una aclaración. Con arreglo al apartado b) del párrafo 6 del Artículo V.B de la Constitución de la UNESCO, el Consejo Ejecutivo es responsable de la ejecución del Programa aprobado por la Conferencia General. Más concretamente, se autoriza en él al Consejo Ejecutivo a tomar “todas las disposiciones necesarias para asegurar la ejecución eficaz y racional del programa por el Director General”. Por otra parte, en el Artículo VI se estipula que el Director General será el más alto funcionario administrativo de la Organización. Esforzándose por solventar las discrepancias que se han manifestado durante estos últimos años, la Conferencia General ha intentado aclarar el asunto, destacando (en su Resolución 30 C/81) que el Consejo Ejecutivo, segundo órgano rector de la UNESCO, actúa bajo la autoridad de la Conferencia General entre sus reuniones, que el Consejo es además responsable ante la Conferencia de la ejecución del programa por el Director General y que, por consiguiente, la Secretaría tiene por misión poner en práctica las resoluciones de la Conferencia General y las decisiones del Consejo Ejecutivo.
4. Es ésta una cuestión que merece probablemente un esfuerzo de la Conferencia General para determinar más claramente las respectivas atribuciones del Consejo y del Director General, a fin de garantizar, por un lado, que el Director General dispone de autoridad para administrar la Secretaría (de conformidad con el Artículo VI de la Constitución), y que el Consejo Ejecutivo puede desempeñar sus funciones legislativas y de control, por otro lado. Aun cuando reconozcan la importancia de estas cuestiones constitucionales, así como de los problemas financieros relacionados con las funciones de gobierno de los órganos legislativos de la UNESCO, los Inspectores se han limitado en este informe a estudiar asuntos más estrictamente relacionados con las prácticas de gestión y administrativas de la Secretaría. Observan al respecto que el Consejo Ejecutivo, en su 159ª reunión, decidió crear un grupo de trabajo *ad hoc* del Comité Especial encargado de examinar durante el periodo entre reuniones la cuestión del buen gobierno de la UNESCO y de las relaciones entre los tres órganos. Esta cuestión va a ser también examinada por

la DCI en el marco de un examen a escala de todo el sistema sobre la utilización de los informes de supervisión por los órganos legislativos que forma parte del programa de trabajo de la Dependencia para 2000.

5. Tras efectuar un estudio teórico y documental completo, los Inspectores llevaron a cabo misiones en la Sede de la UNESCO, así como en las Oficinas fuera de la Sede de Bangkok, Hanoi, Harare, Nairobi y Pretoria, y en la Oficina de Enlace de Nueva York. Se acopió información mediante entrevistas con los responsables interesados del programa de la UNESCO, y un cuestionario enviado a las Oficinas fuera de la Sede de la UNESCO. La Secretaría proporcionó una documentación abundante. Las prácticas de gestión de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han tenido en cuenta con fines de referencia, señalándose además algunos informes recientes de la DCI sobre el conjunto del sistema.

6. Los Inspectores han comprobado con satisfacción que algunos de los problemas de que trata el presente informe han sido también abordados por el Director General en el proceso de reforma en curso en la UNESCO. Muchos de estos problemas fueron, a decir verdad, ampliamente discutidos por los Inspectores y los representantes de la Secretaría, y en particular los miembros de los grupos de estudio especiales. Aun cuando algunos de estos problemas hayan sido ya tratados en las medidas presentadas en el informe del Director General sobre el proceso de reforma¹, y el planteamiento de otros pueda haber sido modificado por las iniciativas tomadas durante el periodo que media entre el momento de la publicación del presente informe y su examen por el Consejo Ejecutivo, los Inspectores son del parecer que, en su orientación esencial, sus recomendaciones van a seguir siendo pertinentes.

7. Los Inspectores desean manifestar su agradecimiento al Director General y a todos los que les han prestado ayuda en la preparación del presente informe, en particular todos los funcionarios de la UNESCO con los que se entrevistaron, así como los que les ayudaron a organizar sus misiones en la Sede o fuera de la Sede. Desean dar también las gracias a los jefes de las Oficinas fuera de la Sede que respondieron con sumo cuidado y prontitud al cuestionario que se les envió. Están también muy agradecidos por el espíritu de entera cooperación que han encontrado en todos en el desempeño de sus tareas.

II. UNA NUEVA ESTRUCTURA Y UN NUEVO SISTEMA DE GESTIÓN

8. La estructura organizativa configura la distribución y coordinación de toda una serie de funciones vitales en una organización y determina su capacidad de llevar a cabo su mandato de modo eficiente. El establecimiento de una estructura organizativa apropiada que tome en cuenta el carácter específico de la UNESCO es, por consiguiente, una de las cuestiones más importantes de su reforma.

A. Estructura de la Secretaría

9. Los Inspectores comprueban con satisfacción que el Director General tiene la voluntad de simplificar y racionalizar la estructura de la Secretaría. Coinciden con él en que la estructura actual es demasiado compleja y está excesivamente fragmentada, y que en ella se imbrican demasiadas jerarquías. Esto queda claramente ilustrado por el organigrama que figura en anexo del documento 30 C/5, en el que, además de los cinco grandes sectores del programa, encontramos nada menos que 16 oficinas de distintas dimensiones y cinco unidades. La dotación

de personal, las atribuciones y el ámbito de las actividades de cada una de esas oficinas o unidades parecen ser sumamente diversos, al no haber una clara definición de los niveles organizativos. Algunos sectores están divididos en divisiones, unidades o departamentos, pero no parece haber ningún modelo jerárquico claro, mientras que las oficinas pueden estar a su vez subdivididas en varias oficinas más.

10. Del organigrama se desprende asimismo que más de la mitad de las unidades u oficinas que no estaban vinculadas con sectores del programa dependían de la Dirección General. Uno de los motivos de que tantas oficinas o unidades dependieran directamente del Director General era que la cooperación y la coordinación entre los sectores resultaba a menudo sumamente deficiente. Se estimó que las actividades intersectoriales sólo podían ser llevadas a cabo mediante la creación de nuevas unidades separadas de los sectores y, de resultas de esto, se crearon numerosas unidades o divisiones encargadas de la coordinación. La experiencia al respecto, sin embargo, ha mostrado que este continuo desarrollo estructural ha llevado a la inútil repetición de tareas, la falta de eficiencia y la imposibilidad de establecer con claridad las responsabilidades. Algunas de estas unidades de coordinación intentaron ocuparse de cuestiones de sustancia, repitiendo así a veces la labor de los sectores, mientras que otras se limitaron a ser simples “buzones”, a los que los sectores debían informar continuamente.

11. Los Inspectores instan pues a que, en el futuro, no se intente resolver los problemas de la intersectorialidad y la coordinación mediante la creación de nuevas entidades, sino más bien mediante el desarrollo de una cultura de la comunicación, la responsabilidad y la rendición de cuentas. La coordinación y la intersectorialidad no pueden ser impuestas y aplicadas desde arriba, sino que deben ser continuamente fomentadas desde la base. Se comunicó a los Inspectores que, en el pasado, el ambiente que imperaba era más bien de hostilidad hacia las actividades intersectoriales. Es pues menester que la dirección dé el ejemplo que permita crear un ambiente en el que se aliente a los funcionarios, en los distintos sectores, a intercambiar informaciones y a trabajar bien en colaboración. La experiencia de otros organismos o fondos (como el PNUD y el Banco Mundial) en el campo de la creación de equipos y la práctica del conocimiento compartido debería ser atentamente examinada.

12. Los Inspectores desean destacar algunos principios básicos que deberían ser respetados al elaborarse la nueva estructura. En primer lugar, ésta debería ajustarse muy estrechamente a las principales prioridades del programa tal y como han sido definidas por los órganos rectores. En segundo lugar, las oficinas o sectores, divisiones y unidades, deberían estar organizados y disponer de una dotación de personal conforme a una nomenclatura organizativa claramente establecida, que permita una estructura uniforme. Dicha nomenclatura ha sido ya propuesta por el Director General². En tercer lugar, deberán agruparse las pequeñas unidades con objetivos semejantes pero con una dotación de personal insuficiente.

13. Esta nueva estructura, por consiguiente, va a estar articulada en torno al Director General y su Dirección General o Gabinete, los cinco sectores del programa y un pequeño número de entidades funcionales con mandatos claros y específicos, en las que se agruparán las distintas pequeñas unidades con mandatos semejantes. Todas las actividades de información del público, por ejemplo, deberían depender de la Oficina de Relaciones Exteriores. La Oficina de Administración y Gestión debería estar claramente organizada en dos o tres grandes oficinas, y en particular la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (HRM) así como una Oficina de Servicios Centrales de Apoyo. Esta última podría incluir los servicios de documentación e informática y de

conferencia, así como los servicios de apoyo generales (como viajes, gestión de edificios, seguridad, etc.).

B. Dirección y personal ejecutivo

14. El hecho de que varias unidades que estaban integradas anteriormente en la Dirección General hayan sido ya incorporadas a los sectores del programa o dependan de otras oficinas adecuadas representa en sí una evolución positiva³. Los Inspectores toman nota de la decisión anunciada por el Director General: los “servicios centrales (Oficina de Estudios, Programación y Evaluación, Oficina del Presupuesto y Oficina de Gestión de Recursos Humanos) pasarán a depender directamente de él, por intermedio del Director del Gabinete”⁴. Desean destacar al respecto que, por regla general, la Dirección General no debe desempeñar funciones sustantivas y técnicas, como la gestión de los recursos humanos.

15. La reducción prevista del número de puestos a nivel de los Subdirectores Generales debería facilitar la introducción de la cultura de la comunicación, la cooperación y la responsabilidad compartida entre el personal directivo de la Secretaría. El Director General deberá esforzarse por fomentar esta cultura de la decisión colectiva, tratando a sus altos funcionarios como a miembros de un equipo con objetivos y problemas compartidos, y no como individuales que compiten entre sí. Los Inspectores sugieren, por consiguiente, que podría convocar de modo regular la reunión de un Grupo de Altos Funcionarios compuesto por todos los Subdirectores. A fin de que pueda disponerse de un foro eficaz de discusión y elaboración de decisiones, el grupo debería limitarse a los Subdirectores Generales y no incluir a los Directores, aun cuando pueda pedirse a tal o cual director, por motivos especiales, que participe en determinadas reuniones.

16. Los Inspectores observan que, en el pasado, el número y las funciones de los Directores Generales Adjuntos (DDG) han sido variables, y que en el programa y presupuesto actual sólo hay un puesto de ese nivel. Se les ha informado de que el Director General tiene la intención de nombrar a un Director General Adjunto. Los Inspectores son del parecer que tanto las numerosas funciones que desempeña el Director General como el tiempo que su labor supone, así como la envergadura de los programas de la UNESCO, justifican dicho nombramiento. Sin embargo, es sumamente importante que las funciones del DDG se definan claramente antes de que dicho nombramiento se lleve a cabo. En particular, debería estipularse que, si bien el Director Adjunto sustituye al Director General cuando éste está ausente, y ha de disponer por lo tanto de la autoridad necesaria, no ha de verse en él a un intermediario entre los ADG y el Director General, ya que se crearía así un escalón burocrático suplementario. El DDG debería ayudar al Director General y prestarle asistencia en campos prioritarios que exigen una atención especial y constante al más alto nivel.

(→ RECOMENDACIÓN 1)

C. Delegación de autoridad y sistema de rendición de cuentas

17. El marco jerárquico del ejercicio de la autoridad y la presentación de informes se desprenderá muy claramente de la nueva estructura que hemos mencionado. Sobre la base de esta estructura, el Director General debería poder delegar responsabilidad y autoridad a los jefes de los sectores u oficinas para la realización de los programas. Estos, a su vez, aun cuando les corresponda rendir cuentas al Director General en lo tocante al desempeño de las funciones que les competan, delegarán autoridad a su propio personal. Con tal de que no falten eslabones en la cadena, la delegación de autoridad puede ponerse efectivamente en práctica, y puede fortalecerse

la rendición de cuentas, al poder seguirse, en sentido ascendente o descendente, a través de toda la Secretaría.

18. Los problemas de la delegación de autoridad y de la rendición de cuentas en la Secretaría han sido a decir verdad objeto de numerosas discusiones entre los representantes de los Estados Miembros y la Secretaría. El Director General ha afirmado, sin embargo, que la delegación de autoridad en la UNESCO sigue siendo en gran medida teórica. Ha insistido en su firme decisión de acabar con la excesiva centralización del proceso de adopción de decisiones y de hacer de la delegación de autoridad en la aplicación de políticas y estrategias un principio clave de la gestión de la Organización⁵. Dicha delegación de autoridad, con pleno ejercicio de la rendición de cuentas, es algo decisivo para el éxito del nuevo proceso iniciado en la UNESCO (véase el Capítulo V *infra*).

19. Los Inspectores han tomado nota de que el marco global señalado más arriba ya no existe y de que los directivos y los funcionarios encargados de la supervisión han de referirse a un conjunto de normas, reglamentos, circulares administrativas y memorandos internos amplio y dispar en lo tocante a estos asuntos. Se pide pues al Director General que prepare y someta al Consejo Ejecutivo un plan estratégico de delegación de autoridad y atribuciones para la jerarquía de directivos que comprenda un sistema claro y completo de rendición de cuentas.

(→ **RECOMENDACIÓN 2**)

III. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

20. En su primer discurso, pronunciado en la 158ª reunión del Consejo Ejecutivo, el Director General afirmó enérgicamente que el personal de la Organización representaba su valor máspreciado, y que la prioridad más importante para la reforma de la gestión debía ser la revitalización de la Secretaría⁵. Los Inspectores comparten totalmente el punto de vista del Director General ya que, de hecho, en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las contribuciones intelectuales aportadas por sus recursos “humanos”, ya sean funcionarios, personal temporal o consultores, constituyen la esencia de su misión y absorben la mayor parte de sus recursos “financieros”. Por consiguiente, es indispensable administrar estos recursos humanos de la forma más eficiente, transparente y productiva.

A. Prácticas y políticas de personal

21. Los Inspectores consideran que en los últimos años se ha incurrido en importantes desviaciones respecto de los procedimientos y reglas establecidos para la gestión del personal, como lo constató la Conferencia General, y que algunos de estos procedimientos y reglas no cumplen las prácticas aceptadas generalmente por el sistema de las Naciones Unidas. Aunque los Inspectores subrayan la necesidad de tener procedimientos y reglas claros y unívocos que sean respetados de forma general, no son partidarios de una rigidez excesiva ya que reconocen que, en ciertas circunstancias, las excepciones a la regla pueden estar justificadas o incluso ser necesarias. Sin embargo, estas excepciones deben serlo realmente y su justificación debe estar plenamente documentada. Si se demuestra que una regla es poco práctica, deben proponerse modificaciones. Pero cuando las excepciones se convierten en la norma, o cuando las reglas simplemente se ignoran, se crea un clima de confusión, incertidumbre y falta de respeto por el orden, lo que resulta muy perjudicial para el funcionamiento de la Secretaría.

22. Los Inspectores también constatan la falta de datos completos en varias cuestiones de personal y la calidad insuficiente de la información proporcionada por los órganos rectores. Consideran que si el Director General redactase anualmente un informe sobre la composición de la Secretaría, por ejemplo, como el del Secretario General de las Naciones Unidas, ello representaría una herramienta de gestión y control muy útil para la Secretaría y el Consejo Ejecutivo.

(→ RECOMENDACIONES 3 y 4)

Nombramientos

23. El Manual Administrativo estipula que el Director General o quien quiera que ejerza la autoridad delegada, puede decidir no anunciar un puesto vacante siempre y cuando “se considere necesario por razones de servicios”. Esta formulación tan vaga ha dado lugar a una grave laguna jurídica y debe rechazarse para impedir la repetición de las excepciones. Por ejemplo, el 37% de los nombramientos durante el bienio 1998-1999 no se efectuaron con arreglo a los procedimientos normales de contratación⁶. Según la División de Desarrollo de Recursos Humanos, el 22% de los nombramientos externos del Cuadro Orgánico y Categorías Superiores durante el mismo periodo no procedieron de un proceso competitivo. Del mismo modo, los Inspectores constataron que durante el último bienio, más de la mitad de los puestos para el Cuadro Orgánico o Directores se anunciaron sólo durante un mes (véase el Cuadro 1). La Conferencia General ha pedido que los nombramientos para todos los puestos sean anunciados formalmente durante tres meses⁷.

24. Asimismo, la Sección de Contratación de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos señaló a los Inspectores que sus escasos recursos (sólo dos funcionarios del Cuadro Orgánico) no le permiten llevar a cabo todas las entrevistas de contratación, dados los numerosos puestos que todavía se anuncian en la Sede. En 1999, la Oficina de Personal (llamada ahora HRM, Oficina de Gestión de Recursos Humanos, y así denominada en el resto del informe), recibió un total de 2.795 candidaturas, entre las que fueron preseleccionadas aquellas que cumplían los criterios básicos de elegibilidad para los puestos. Sin embargo, los evaluadores en los departamentos orgánicos son los responsables en última instancia de una evaluación a fondo de los candidatos y de la selección de aquellos que serán entrevistados, así como de las entrevistas en sí. Con un loable esfuerzo para profesionalizar el proceso y mejorar el conocimiento general de las partes bastante complejas del Manual Administrativo relacionadas con la contratación, HRM ha redactado y distribuido un Manual de Contratación, que los Inspectores han considerado muy claro y riguroso.

25. No obstante, el manual en sí no será suficiente para prevenir que vuelvan a producirse abusos. Se notificó a los Inspectores que, muy a menudo, se informaba a HRM de los nombramientos una vez efectuados éstos, y que varios de ellos se realizaron sin anuncio previo de vacante o sin una entrevista formal. También se les informó de que en 1999 el Director General había procedido personalmente a firmar todos los nombramientos en todas las categorías. Así, la delegación de autoridad que había existido para los nombramientos⁸, en realidad, había sido abolida durante este periodo de tiempo.

Cuadro 1: Duración del anuncio por categoría durante el bienio 1998-1999

	D2	D1	P5	P4	P3	P1/P2	Total	Total en %
3 meses	2	1	3	3	8	1	18	20%
2 meses	3	1	6	6	6	5	27	29%
1 mes	0	1	9	9	15	13	47	51%
TOTAL	5	3	18	18	29	19	92	

Fuente: PER/HRD/RCR, 25 de febrero de 2000

26. En su última reunión, la Conferencia General decidió modificar la cláusula 4.2 del Estatuto del Personal para estipular que *“al nombrar, transferir o ascender a los funcionarios, el Director General utilizará un proceso competitivo a fin de garantizar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad”*. Del mismo modo, modificó la cláusula 4.3.2 del Estatuto del siguiente modo: *“La contratación y los nombramientos se efectuarán sobre una base competitiva, previo anuncio oficial de los puestos durante tres meses como máximo, por regla general”*. No está claro si la Conferencia General pretendía que estas cláusulas fuesen puestas en práctica para nombramientos y renovaciones en todas las categorías, lo que incluiría puestos técnicos y del Cuadro de Servicios Generales, e incluso para la renovación de nombramientos de funcionarios con antigüedad y un informe de servicio satisfactorio. Si hubiese que interpretar estrictamente las cláusulas de la reglamentación revisada, se producirían retrasos considerables debido a la necesidad de anunciar un gran número de puestos cada mes, lo que conllevaría la revisión de un número todavía mayor de candidatos. Los Inspectores señalan que el Director General informó de estas dificultades al Consejo Ejecutivo en su 159ª reunión, el que tomó nota de ellas, y pidió que en el caso de la renovación de nombramientos, se exigiera una prueba de un desempeño profesional satisfactorio. Con todo, puede que sea necesario aclarar mejor el propósito de la Conferencia General y modificar otra vez el Estatuto del Personal para proporcionar a la Secretaría orientaciones más claras sobre estas cuestiones.

27. Los procedimientos para nombrar a altos funcionarios han seguido el mismo modelo que los nombramientos en general, con varias irregularidades observadas en la selección y los procedimientos de nombramiento de estos funcionarios. Se tratará de esta cuestión en un próximo informe de la DCI, titulado *“Nombramientos de categoría superior en los organismos especializados de las Naciones Unidas y en el Organismo Internacional de Energía Atómica: políticas, procedimientos y prácticas”*. No obstante, los Inspectores querrían recalcar a este respecto, la necesidad de que el Director General haga un gran esfuerzo a la hora de renovar el Cuadro de altos funcionarios, para poner fin al importante y persistente desequilibrio entre hombres y mujeres en los rangos más altos de la Secretaría. Aunque se ha producido un progreso significativo en este sentido en el Cuadro Orgánico (en 1º de noviembre de 1999, el 41% del personal del Cuadro Orgánico y Categorías Superiores eran mujeres), esto no se ha visto acompañado por un crecimiento similar en la representación de mujeres entre los Directores y Subdirectores Generales. En 1º de noviembre de 1999, sólo un 19% de los Directores eran mujeres, y entre los 18 Subdirectores Generales, sólo dos eran mujeres.

Evaluación profesional y gestión

28. Tanto el Cuadro Orgánico como la Administración coinciden en que el actual sistema de evaluación profesional no es ni efectivo ni digno de crédito. No está basado en objetivos sino en funciones extraídas de la descripción del puesto, y está más relacionado con la extensión del contrato de los funcionarios que con el presupuesto del programa bienal. Así pues, es muy estático y está desconectado del ciclo del programa de la Organización. No crea relaciones entre los instrumentos de formación y desarrollo y no fomenta el diálogo entre el supervisor y el funcionario. Del mismo modo, supone un procedimiento lento y pesado, en particular para el Cuadro Orgánico de las oficinas sobre el terreno, cuyos informes son transmitidos a los responsables de los Sectores de la Sede.

29. Por consiguiente, los Inspectores sugieren que se instaure un nuevo sistema de evaluación profesional. Han examinado las propuestas que se están considerando en la Secretaría, y estiman que pueden sentar las bases de un instrumento fiable y funcional para la gestión y el desarrollo de los recursos humanos en la UNESCO. Las principales características de este nuevo sistema consisten en que estaría basado en objetivos y tareas individuales para cada miembro, claramente formulados según logros específicos y medibles y en competencias esenciales que deben ser aceptadas como las aptitudes, conocimientos y comportamientos esenciales para todo el personal de la UNESCO. Asimismo, se definirían las competencias de gestión para los supervisores. El ciclo profesional seguiría el ciclo del Programa, lo que crearía vínculos entre las tareas de los individuos y el trabajo de la Organización de forma dinámica. El sistema proporcionaría mecanismos para identificar las necesidades de desarrollo individual y propondría acciones correctivas y de desarrollo.

30. Estas características generales se ajustan a los nuevos sistemas de gestión y evaluación profesional que se han implantado en el sistema de Naciones Unidas durante los últimos diez años, y también serían coherentes con los propios esfuerzos de la UNESCO para introducir una cultura de gestión basada en resultados profesionales. Sin embargo, dado el desencanto general del personal y de los Directores con respecto al presente sistema, emprendido hace menos de una década con mucha publicidad, es necesario que esta vez se realice un trabajo de preparación suficiente y que no se precipite el proceso.

31. Aunque el ciclo del informe profesional no deba relacionarse con la extensión de los contratos de los funcionarios, es evidente que la nueva evaluación profesional, más exacta, desempeñará un papel significativo en la renovación de los contratos. A este respecto, la cuestión de la duración de los contratos garantizaba, por lo general, que las necesidades fuesen revisadas detenidamente. En el caso de los funcionarios de plantilla, la Secretaría podría volver a examinar el concepto de contratos de duración indefinida, vinculándolos estrechamente con los resultados obtenidos. Esto daría lugar a un elemento de estabilidad inexistente en los contratos de duración determinada, pero no proporcionaría el derecho automático a una situación laboral permanente, ni tener expectativas al respecto.

Ascensos

32. Un nuevo sistema de evaluación profesional representará un instrumento clave para el desarrollo profesional y un factor determinante a la hora de decidir ascensos. El actual sistema de ascensos de la UNESCO no es eficaz, y difiere ostensiblemente del de otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas. Ha dado lugar a una grave pérdida de control intergubernamental en

el uso de los recursos de la Organización. La propia noción de ascenso personal, que ha conducido a una discrepancia reciente entre el número y la categoría de los puestos aprobados en el Programa y Presupuesto y el funcionamiento actual de la plantilla, debería reemplazarse por una relación ampliamente aceptada entre los ascensos y los nombramientos en un puesto superior con mayores responsabilidades.

(→ RECOMENDACIÓN 3)

33. Por ejemplo, en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no existe la práctica corriente en la UNESCO de conceder “ascensos de fin de carrera” al personal en los últimos seis meses antes de su jubilación, siguiendo principalmente criterios de antigüedad, lo que puede ser considerado como un “regalo de despedida” para los funcionarios con muchos años de servicio. Asimismo, aunque se establecieron criterios para conceder los ascensos de fin de carrera, muchos de ellos se otorgaron sin ajustarse a esos criterios.

34. Del mismo modo, la opinión general es que el sistema de ascenso por méritos introducido en 1994 no ha alcanzado los objetivos establecidos, entre los cuales se pretendía seleccionar a los funcionarios con más méritos y con el potencial necesario para asumir responsabilidades de un nivel superior, y darles preferencia en los ascensos. Se creó una Junta de Ascensos de Personal del Cuadro Orgánico y una Junta de Ascensos de Personal del Cuadro de Servicios Generales con el fin de seleccionar a los funcionarios a partir de las listas preparadas por los Sectores sobre la base de las facilitadas por la entonces denominada Oficina de Personal con los nombres de aquellos que cumplían con ciertos requisitos profesionales y antigüedad. Se prepararon tres listas y la categoría de la plantilla incluida en éstas se presenta en detalle en el Cuadro 2.

**Cuadro 2: Categoría de los funcionarios en las tres última listas
“basadas en los méritos”
(1995/1996 – 1997/1998 – 1999/2000)**

Categoría	Ascensos por transferencia a un puesto de mayor categoría	Ascensos por permanencia en puestos más elevados (reclasificación)	Ascensos debidos a que el funcionario figuraba dos veces en la lista de méritos	Otros	Total	Total en las listas basadas en los méritos
P	16	40	30	4	90	172
GS	47	55	81	7	190	382
TOTAL	63	95	111	11	280	554
% del total	14	21	24	2	61	

Fuente: PER/HRD/PLN, febrero de 2000.

35. El cuadro anterior muestra claramente las desviaciones que se produjeron en un sistema que debía suprimir los ascensos personales pero que, en gran medida, simplemente perpetuó tales ascensos dentro de un sistema burocrático más pesado. En parte, ello se debe a que el sistema no incluía la noción de posibilidad de ascenso determinada por el número y el tipo de puestos vacantes reales como se había pretendido en un principio. Se crearon expectativas, que cuando no se cumplieron, provocaron frustración. Así, el Cuadro 2 muestra que un 39 por ciento del personal considerado “apto para el ascenso” no fue ascendido.

36. Una de las principales ventajas esperadas con el sistema de ascensos por méritos era la reducción de las peticiones de reclasificación. El Cuadro 2 muestra también que éste no fue el caso. En realidad, la reclasificación sigue siendo utilizada en la UNESCO como el principal medio para ascender a un puesto más alto, a tal punto que en los dos últimos bienios, los ascensos por reclasificación (450) han sobrepasado aquéllos por nombramiento (350). Asimismo, durante el periodo comprendido entre 1998 y 1999, el Director General otorgó 116 reclasificaciones sin justificación, frente a 198 reclasificaciones justificadas técnicamente, apoyadas por la descripción del puesto y/o un examen con fines de clasificación de acuerdo con la metodología de la CAPI (Comisión de Administración Pública Internacional). Los Inspectores constatan que la Secretaría ha garantizado que el presente ejercicio de reclasificación de los puestos del Cuadro de Servicios Generales relacionado con la estructura de siete categorías se efectuará mediante un proceso de comité transparente con participación de representantes del personal.

37. Por tanto, los Inspectores estiman que el presente sistema de ascenso por méritos debe ser suspendido inmediatamente mientras se crea un nuevo sistema, más próximo a los que, por imperfectos que sean, se utilizan en otras organizaciones de las Naciones Unidas. Si, no obstante, la Secretaría decide mantener listas de méritos, al menos debe garantizar que no conducen a un derecho automático a un ascenso, sino que simplemente proporcionan una indicación para saber que un funcionario debe tener preferencia cuando surjan puestos vacantes.

El empleo de temporeros

38. Los Inspectores han llegado a la conclusión de que el empleo de asistencia temporera en la UNESCO plantea esencialmente tres problemas, a saber, una dependencia excesiva de dicha asistencia, el incumplimiento frecuente de las normas que rigen tal empleo y la ausencia de estadísticas globales e información transparente.

**Cuadro 3: El empleo de temporeros en 1998
 (y en 1999 de disponerse de datos)**

Lugar	Tipo de contrato	Cifras	Subtotal 1998	Total 1998
Sede	Consultores	473 (480 en 1999)	473	1.044
	Supernumerarios	34 P, 451 GS, 80 traductores, 6 diversos	571	
Oficinas fuera de la Sede	Consultores	486 (510 en 1999)	486	Desconocido
	Asesores especiales	¿Varios centenares?*		

Fuente: PER/HRD/PLN, febrero de 2000, 156 EX/29 y 159 EX/26 (Informes anuales del Director General sobre el empleo por la Secretaría de consultores y asesores externos).

* Véase el Capítulo IV, *infra*.

39. En 1999, la UNESCO empleó a 990 consultores, con un total de 1.234 contratos con cargo al Presupuesto Ordinario y a fondos extrapresupuestarios; entre ellos, 630 contratos (480 consultores) fueron establecidos y administrados en la Sede y 604 (510 consultores) en las

Oficinas fuera de la Sede. Los gastos totales en relación con los servicios de consultores de ese año ascendieron a unos 14,7 millones de dólares⁹. La Secretaría señala que en la Sede ha habido una disminución de 21,8 por ciento en dichos gastos, respecto al año 1992. Pese a dicha mejora, el Auditor Externo observó que en muchos casos las tareas asignadas a los consultores parecían todavía corresponder a cometidos del personal permanente, y que este tipo de contrato suponía una manera de ahorrar en gastos de personal o de no superar el tope correspondiente a los mismos¹⁰. Asimismo, los funcionarios entrevistados por los Inspectores manifestaron que a menudo el personal supernumerario estaba compuesto por jóvenes con competencias muy técnicas que no podrían ser contratados para ocupar puestos de plantilla, pese a que su asistencia resultaba necesaria durante largos periodos de tiempo.

40. El anterior Director General hizo especial hincapié en que era fundamental para la UNESCO servirse de especialistas externos para alcanzar un equilibrio adecuado entre el núcleo básico de funcionarios y los expertos que se contratan por periodos cortos. De modo similar, en un reciente informe publicado en abril de 2000, el Director General subraya que la política que rige el empleo de servicios de consultores deberá tener en cuenta las necesidades en materia de competencias diversificadas (por lo general interdisciplinarias) y la flexibilidad necesaria para ejecutar eficaz y rápidamente los programas de la UNESCO¹¹. Ahora bien, el empleo sistemático y recurrente de temporeros por periodos de tiempo prolongados plantea una serie de cuestiones importantes en lo que concierne al equilibrio geográfico, al deterioro de las normas de competencia y a la condición del funcionariado internacional. La carencia crónica de competencias adecuadas revela la necesidad urgente de elaborar un inventario de las capacidades disponibles en la Secretaría, volver a definir las competencias básicas para la UNESCO y establecer un plan de contratación bien concebido, como se verá a continuación.

41. Según los Inspectores, los puntos del Manual Administrativo relativos al empleo de la asistencia temporera son claros y precisos, lo que desafortunadamente no ha bastado para garantizar que siempre se respeten las normas y los procedimientos. En muchos casos, los nombramientos temporales exceden el límite señalado en el Manual. De las entrevistas realizadas por los Inspectores para elaborar este informe se deduce que, en realidad, algunos de los nombramientos temporales (en 1999 se contrataron a unas 100 personas de este modo) han durado a veces más de cinco o seis años.

42. Los Inspectores se sienten especialmente preocupados ante la ausencia de datos centralizados sobre el empleo de temporeros. Según el Manual, la Oficina de Personal, en cooperación con la Contraloría, ha de disponer de una lista informatizada de las personas que desempeñan cualquier tipo de trabajo temporal. La Secretaría reconoció que, en vista de los imperativos de la política de descentralización y de la gestión de los contratos de consultores en general, es importante mantener un control global de la situación mediante un sistema informático centralizado de supervisión, del que actualmente no se dispone¹². La falta de datos globales es un aspecto que reviste especial gravedad en lo que concierne al empleo de Asesores especiales en las Oficinas fuera de la Sede, tema que se trata en el Capítulo IV *infra*.

43. En conclusión, los Inspectores desearían referirse también a las recomendaciones formuladas en el reciente informe de la DCI sobre el empleo de consultores en las Naciones Unidas (JIU/REP/2000/2), muchas de las cuales podrían aplicarse a la situación de la UNESCO. En particular, sugieren que se restablezca plenamente la función supervisora de la HRM respecto al empleo de consultores. Así pues, la HRM debería examinar todas las peticiones de consultores

para comprobar si en la UNESCO se dispone de las competencias necesarias, y asesorar a los directores de los sectores y oficinas en consecuencia. Por lo general, la mayor flexibilidad que el Director General propone conceder a los sectores y las distintas oficinas para contratar consultores¹³ debería verse equilibrada por la autoridad reforzada de la HRM para supervisar tal empleo.

(→ RECOMENDACIÓN 3)

Distribución geográfica equitativa

44. Actualmente, en la Secretaría de la UNESCO existen 850 puestos sometidos a la distribución geográfica. La cuestión general del equilibrio geográfico sigue siendo un motivo de preocupación para los Estados Miembros y la Secretaría. En 1999, 37 de los 186 Estados Miembros no estuvieron representados, y 46 no alcanzaron un nivel de representación deseable, mientras que la representación de 34 fue superior a la normal. En particular, un Estado Miembro contaba con 70 miembros del personal por encima de la media de representación deseable¹⁴. El desequilibrio geográfico es particularmente importante entre los funcionarios de nivel superior, como se observa en el Cuadro 4 que figura a continuación.

Cuadro 4: Funcionarios de las categorías D-1 y superiores, por grupo regional y género
(al 1° de enero de 2000)

GRUPOS	DG		DDG		ADG		D2		D1		TOTAL		
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M/H
I. (Europa Occidental y América del Norte)					2	7	5	9	8	34	15	50	65
II. (Europa Oriental)						1		3	1	6	1	10	11
III. (América Latina y el Caribe)						1	1	6	2	9	3	16	19
IV. (Asia y el Pacífico)		1		1		1	2	6	6	14	8	23	31
V. (Estados Árabes)						1		5	4	14	4	20	24
VI. (Países de Africa)						1	3	9	1	13	4	23	27
TOTAL UNESCO		1		1	2	12	11	38	22	90	35	142	177

Fuente: UNESCO, PER/PCP/ST, 24.02.00.

45. Por consiguiente, los Inspectores creen que es hora de que la UNESCO adopte el sistema de ponderación por categoría de los puestos (según el cual se asigna un determinado coeficiente a cada grado de cada categoría de puestos en función de la distribución geográfica), que ya se halla en vigor en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Este principio conllevaría una serie de efectos positivos, que se han descrito en un informe de la DCI sobre “Comparación de los diversos métodos utilizados para calcular la distribución geográfica equitativa en el sistema de las Naciones Unidas”, cuyas recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo Ejecutivo¹⁵. Asimismo, tal vez sea necesario, como medida transitoria, que la Conferencia General proceda a una congelación en la contratación de nacionales de países con representación superior a la normal por un período de dos años, tras el cual se revisaría la necesidad de esa congelación teniendo en cuenta los progresos registrados en la distribución geográfica del personal del Cuadro Orgánico en la Secretaría.

46. La Secretaría ha realizado esfuerzos al respecto, en especial mediante la organización de misiones de contratación en países con representación inferior a la normal o nula. Se ha pedido también a los Directores de las Oficinas fuera de la Sede que participen en el proceso de designación y recomendación de candidatos de países con representación nula o inferior a la normal. No obstante, el número de candidaturas presentadas por países con representación nula o inferior a la normal sigue siendo muy bajo (véase el Cuadro 5). Han de realizarse mayores esfuerzos y de manera más sistemática. Los Inspectores han acogido con satisfacción las palabras del Director General, quien manifestó que se está elaborando una política de contratación dinámica a fin de garantizar, entre otras cosas, que la Organización logre una distribución geográfica más equitativa. Debería preverse un presupuesto específico para llevar a cabo misiones de contratación, y podría ser interesante para la UNESCO pedir a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que compartan sus listas de candidatos de países con representación nula o inferior a la normal. Las Comisiones Nacionales de dichos países, así como las organizaciones profesionales pertinentes, también deberían participar en mayor medida en el proceso de determinación de los candidatos potenciales.

Cuadro 5: Número de solicitudes presentadas por categoría de Estados Miembros (EM)

Año		Representación superior a la normal	Representación normal	Representación inferior a la normal	Representación nula	Total
1995	Promedio de candidaturas por EM	34	11	6	1	10
	Porcentaje por categoría de representación	34	51	13	2	100
1996	Promedio de candidaturas por EM	26	9	5	1	9
	Porcentaje por categoría de representación	41	45	12	2	100
1997	Promedio de candidaturas por EM	19	11	4	1	8
	Porcentaje por categoría de representación	30	58	9	3	100
1998	Promedio de candidaturas por EM	35	12	5	2	11
	Porcentaje por categoría de representación	41	45	10	4	100

Fuente: UNESCO/PER, febrero de 2000.

47. El Programa de Jóvenes Profesionales, que se reactivó en 1989 tras un intervalo de 15 años, ha tenido más éxito. Desde entonces, el total de jóvenes contratados asciende a 69: 24 proceden

de países anteriormente sin representación y 45 de países con representación inferior a la normal¹⁶. Sin embargo, los Inspectores comparten la inquietud expresada por muchos en la Secretaría: debido a la escasez de recursos y a las modificaciones constantes en los puestos de plantilla, cada vez es más difícil encontrar puestos apropiados en los sectores para los graduados del programa. Debería atenderse lo antes posible la petición que la Conferencia General hizo al Director General en su última reunión de que mejore el Programa de Jóvenes Profesionales mediante una asignación sistemática de puestos cada año y el establecimiento de perspectivas de carrera en los sectores para los Jóvenes Profesionales contratados en la Organización.

48. Las organizaciones internacionales deberían actuar con la máxima cautela a la hora de aceptar a nacionales de cualquier país como “personal gratuito” para desempeñar tareas que normalmente serían realizadas por personas contratadas por las propias organizaciones. No debería permitirse que dichas asignaciones de personal sirvieran para integrar de forma indirecta a los contratados en puestos de plantilla. Se informó a los Inspectores de que, de hecho, en los últimos años una serie de nacionales de ciertos Estados Miembros habían prestado sus servicios en calidad de “personal gratuito” y de que posteriormente muchos de ellos habían ocupado puestos de plantilla. No se facilitaron cifras exactas, pero quedó patente que esta práctica contribuía a fortalecer la representación superior a la normal de algunos Estados Miembros. Por consiguiente, los Inspectores recomiendan que se ponga fin a tal práctica y que, en el futuro, la Organización sólo acepte temporalmente a personas con competencias no disponibles en la Secretaría, para funciones muy especializadas.

(→ **RECOMENDACIONES 5 y 6**)

49. Algunos Estados Miembros también ponen a la disposición de la UNESCO expertos asociados para que participen en los programas y proyectos de cooperación técnica de la Organización. Al 1º de enero de 2000 había un total de 64 expertos asociados, 32 de los cuales fueron asignados en la Sede. En el Manual Administrativo figura el proyecto de acuerdo modelo con los Estados Miembros, en cuyas disposiciones relativas a los expertos asociados se establece que éstos pueden ser asignados excepcionalmente a la Sede de la UNESCO. No obstante, al parecer, muchos expertos asociados han sido simplemente utilizados para remediar la escasez de personal en determinadas Oficinas de la Sede, apartándose así claramente del concepto del programa. Se recomienda, por consiguiente, que en el futuro sólo se asigne a expertos asociados en la Sede en casos excepcionales.

B. Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos

50. Con miras a restablecer su credibilidad y la confianza en la gestión de los recursos humanos en la UNESCO, la HRM tendrá que reorganizarse completamente y dotarse de personal especializado, como se recomendó en el informe del Auditor Externo. Deberá tener un mandato claro en consonancia con dos orientaciones principales: la primera, preparar estrategias de gestión de los recursos humanos, empezando por la elaboración de un marco de competencias que comprenda un plan de contratación y formación; y la segunda, supervisar la ejecución de la política de personal y asesorar al respecto, con el grado de autoridad necesario para que la supervisión sea efectiva. Sin lugar a dudas, la actual confusión acerca del mandato y las responsabilidades de la HRM, y la falta de consideración latente por su trabajo y su opinión, han desmoralizado a una parte de su personal, ya afectado por una importante reducción que sufrió la Oficina de Personal en los últimos dos decenios. No obstante, numerosos funcionarios entrevistados por los Inspectores demostraron ser personas dedicadas y competentes e informadas

acerca de las políticas y prácticas relacionadas con el personal, y sobre las últimas tendencias en materia de gestión de recursos humanos. Actualmente, lo importante es proporcionarles la dirección y la autoridad necesaria para motivarlos y permitirles realizar su labor con eficacia. Al respecto, será de vital importancia seleccionar un candidato dinámico y con experiencia, poseedor de las más altas calificaciones para el puesto de Director de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, y los Inspectores instan al Director General a prestar la mayor atención a este nombramiento.

51. Los Inspectores consideran que la actual estructura de la HRM es innecesariamente complicada y está inútilmente fragmentada, con los consiguientes inconvenientes en lo tocante a eficacia y coordinación, y no está adaptada al nuevo papel previsto para la Oficina. Tomaron nota del propósito del Director General de integrar a la HRM en los “servicios centrales” bajo su responsabilidad directa¹⁸. Los Inspectores creen empero que esta función podría ser desempeñada de modo más adecuado en el marco de la Oficina de Gestión y Administración y, a este respecto, proponen una estructura simplificada con dos divisiones correspondientes a los dos principales tipos de actividad definidos *supra*. Estas dos Divisiones podrían denominarse, por ejemplo, División de Servicios Operacionales y División de Políticas y Desarrollo de Recursos Humanos. (→ RECOMENDACIÓN 7)

La HRM como centro de servicios y supervisión

52. El papel de la División de Servicios Operacionales de la HRM consistiría en impartir asesoramiento especializado a los administradores habilitándolos para que asuman su función de administradores de recursos humanos del personal a su cargo, y al mismo tiempo procurando mantener las normas más elevadas de eficacia y adoptar las mejores prácticas¹⁷. Así pues, esta primera División podría asumir las tareas de administración del personal que actualmente realiza la División de Administración del Personal. Funcionaría como un centro de servicios y podría organizarse en grupos, cada uno de los cuales proporcionaría servicios a oficinas y sectores específicos. Una organización por grupos, en el que cada grupo facilita la totalidad de los servicios de personal a sus “clientes”, podría contribuir a la racionalización de las actividades de administración del personal, así como a una mayor coherencia mediante la adopción de un enfoque holístico en materia de recursos humanos.

53. Los grupos supervisarían también la aplicación de las políticas y los procedimientos en sus respectivas esferas de competencia, asistidos por la Sección del Reglamento de Personal y Asuntos Jurídicos que podría integrarse a la División. Para la HRM retomar este papel de supervisión, que no se le ha permitido asumir en los últimos años, es tanto más necesario cuanto que el nuevo Director General anunció su propósito de otorgar a los Subdirectores Generales de los Sectores del Programa la plena responsabilidad de su sector, y de la administración de sus recursos financieros y humanos. En particular, el Director General está estudiando la posibilidad, en particular, de delegarles la autoridad necesaria para designar personal hasta la categoría P-4¹⁸.

54. Los Inspectores estiman que la delegación de autoridad contribuirá en última instancia a mejorar la eficacia y la capacidad de reacción de la Organización, y que ello está en consonancia con la adopción de una política basada en los resultados. Desean dejar claro, sin embargo, que un proceso de delegación de autoridad satisfactorio ha de cumplir varios requisitos fundamentales, que se enumeran a continuación: la adopción de un enfoque sistemático para determinar los campos en los que la delegación es posible; el establecimiento de una cultura de la claridad, la

transparencia y la comunicación; la necesidad de proporcionar al personal directivo los recursos e instrumentos que les permitan ejercer la autoridad que se les delega, comprendidos los servicios de apoyo apropiados; el acceso constante e inmediato del personal directivo a la información pertinente; el establecimiento de procedimientos de supervisión adecuados; y, sobre todo, la creación de mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Los Inspectores desean subrayar en particular que la aplicación satisfactoria de la delegación de autoridad al personal directivo en lo tocante a asuntos de personal dependerá en gran medida de la eficacia del apoyo proporcionado por la HRM.

55. Una mayor informatización de los procesos de recursos humanos en el marco de programas integrados de gestión será esencial para la reforma de la HRM en general, y la eficacia de la administración y control del personal en particular. El hecho de que la Conferencia General haya aprobado la primera asignación de fondos para la sustitución de los sistemas informáticos de gestión es un paso importante, aunque la fecha prevista de funcionamiento de los programas informáticos de recursos humanos sea el 1º de enero de 2004. Los Inspectores proponen que se estudie la posibilidad de acelerar la ejecución de ese proyecto, siempre que sea técnicamente posible y que se pueda disponer a tiempo de los fondos necesarios (estimados en 8,3 millones de dólares para recursos humanos y nómina). A este respecto, se puede invitar a los Estados Miembros a aportar contribuciones voluntarias para la ejecución de este proyecto de modo prioritario¹⁹.

Marco de competencias

56. La tarea prioritaria de la División de Política y Desarrollo de Recursos Humanos sería establecer un marco de competencias que, como lo señaló el Auditor Externo, garantice la presencia de un hilo conductor y la coherencia entre los distintos elementos de la política de personal, por ejemplo la contratación, la evaluación profesional, los ascensos, la formación y la gestión de la carrera. Para preparar este marco, la HRM necesitará establecer un inventario de las competencias que existen actualmente en la Secretaría.

57. Basándose en ello, se debería esbozar un plan de contratación que ampliara el área de búsqueda y perfeccionara los criterios de selección y de ascensos para recompensar las competencias adicionales y las aptitudes relacionadas con el comportamiento. Dado que la Conferencia General impuso actualmente la estabilidad de la plantilla, será más fácil establecer un plan de contratación de ese tipo, tarea que demostró ser prácticamente imposible en los últimos años debido a la modificación constante del número de puestos. Asimismo, el gran número de jubilaciones previsto en los próximos años, junto con el sistema de retiro voluntario creado por la Secretaría²⁰ ofrecen una oportunidad favorable. El Director General señaló que la Organización necesitaba personal más joven que aportara una cultura organizativa más moderna y los conocimientos especializados que hacían falta en algunas nuevas esferas en las que la UNESCO debía desempeñar un papel de liderazgo²¹. En esa fecha la edad promedio del conjunto del personal era de 48,15 años, mientras que en 1984 era de 44 años y de 46 años en 1990. Cincuenta y uno por ciento del personal tiene 50 años o más. Aunque esta situación es frecuente en el sistema de las Naciones Unidas, esto causa una especial preocupación en una Organización cuyo mandato y cuyas actividades se encuentran en rápida evolución, en la que faltan competencias esenciales en materia de gestión y técnica.

58. El rejuvenecimiento del personal debería ir acompañado de un cambio en la estructura de puestos, tal y como lo solicitó la Conferencia General que pidió que se estableciera una estructura más equilibrada de la Secretaría para los funcionarios del Cuadro Orgánico y los del Cuadro de Servicios Generales, con una reducción del número de puestos de alto nivel. Según las cifras que la HRM facilitó a los Inspectores, en noviembre de 1999, un 54 por ciento de los funcionarios de plantilla pertenecían al Cuadro de Servicios Generales, 39 por ciento al Cuadro Orgánico, y 7 por ciento a los Directores. En 1991 estas cifras eran, respectivamente, 61 por ciento para el Cuadro de Servicios Generales, 35 por ciento para el Cuadro Orgánico y 4 por ciento para los Directores. Por lo tanto, esta desproporción en el número de puestos de categoría superior que existe en la Secretaría ha empeorado en el último decenio. Al ser el mandato de la UNESCO amplio pero técnico, este número excesivo de puestos de alto nivel no puede resultar productivo. En cambio, es preciso fortalecer las funciones y los puestos de ejecutivos de nivel intermedio con competencias técnicas. Los Inspectores tomaron nota de las declaraciones del Director General en las que afirmaba que en la nueva estructura de la Sede debería haber únicamente 40 a 50 puestos de director, en lugar de 106, como ocurre actualmente²².

Cuadro 6: Porcentaje de jubilaciones sobre el total de funcionarios de plantilla (1999-2005)

Categoría	Número de jubilaciones	Porcentaje sobre el total de funcionarios
D y superior	120	70
P1 a P5	260	28
Funcionarios del Cuadro de Servicios Generales	286	30
Total	666	32

Fuente: PER/HRD/PLN, febrero de 2000.

59. El plan de contratación deberá comprender, claro está, una estrategia de formación. Actualmente el presupuesto total dedicado a la formación (0,13 por ciento de la nómina) es insuficiente y uno de los más bajos del sistema de las Naciones Unidas. El Director General ha señalado que sería razonable pasar a un presupuesto que dedicara de 2 a 3 por ciento de los costos de personal de la UNESCO a la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios. Con sus escasos recursos, la Sección de Formación ha tratado de proporcionar a los funcionarios de la UNESCO conocimientos básicos en idiomas, tecnologías de la información o procedimientos y reglamentos administrativos (para los funcionarios administrativos de las Oficinas fuera de la Sede, por ejemplo). En los últimos años, la Sección también trató de ampliar las capacidades en ámbitos más especializados como el establecimiento de objetivos y la evaluación profesional. Sin embargo, aún falta una visión general que corresponda a un marco de competencias y a un nuevo sistema de evaluación profesional. Las necesidades en materia de formación del personal deben atenderse de una manera global combinando:

- i) programas centralizados destinados a proporcionar capacidades generales básicas pero también (y lo que es más importante) a crear capacidades de liderazgo, gestión, comunicación y supervisión. En este contexto, es particularmente oportuna la

declaración del Director General sobre la próxima elaboración de un programa de perfeccionamiento de las competencias administrativas;

- ii) programas descentralizados en determinados sectores y oficinas para que su personal pueda adquirir las competencias fundamentales y las técnicas específicas necesarias para ajustarse a la evolución del mandato de la Organización. Lo ideal sería que una proporción fija de los costos de personal de cada sector se dedicara a la formación. La ampliación del programa de licencia de estudios propuesta por la Sección de Formación también debería contribuir a este fin.

Mejora de las relaciones con el personal y fomento de la conciliación

60. Como quedó demostrado durante la huelga que hicieron unos 1.000 funcionarios durante la reunión de 1999 de la Conferencia General, las relaciones entre el personal y la administración de la UNESCO son tirantes y conflictivas. El restablecimiento del respeto de las políticas y los procedimientos establecidos hará que el personal vuelva a confiar en que los funcionarios de la Dirección General y de la HRM no persiguen objetivos o defienden intereses distintos de los de la Organización en su conjunto y que los derechos del personal van a ser protegidos como corresponde. Es también urgente que se reactiven los mecanismos de consulta normales. El Consejo Consultivo de Política de Personal previsto en la Cláusula 8.2 del Estatuto del Personal y en la Cláusula 108.2 del Reglamento del Personal para asesorar al Director General respecto a las normas administrativas concernientes al personal y a las cuestiones generales del bienestar del personal debería reunirse normalmente cada tres meses (y cuando lo indicara el Director General). Sin embargo, se comunicó a los Inspectores que dicho Consejo no se había reunido desde junio de 1997 y que los canales normales de consulta y de negociación no funcionaban. Los Inspectores toman nota de la decisión adoptada por el Director General el 1º de marzo de 2000 relativa a la inminente convocación del Consejo Consultivo y le piden que supervise personalmente el funcionamiento adecuado de este importante órgano.

61. A menos que ambas partes realicen un esfuerzo sistemático, la vuelta al respeto de las normas no será suficiente para crear una nueva relación basada en la confianza mutua y en el espíritu de colaboración. La Administración deberá velar muy especialmente por el mantenimiento y la ampliación de la comunicación interna con el personal, en particular en materia de dirección y objetivos de la Organización. La voluntad de consulta manifestada por el Director General en el proceso de reforma puede contribuir a crear un nuevo clima en las relaciones personal-administración. Los Inspectores han podido también comprobar que los funcionarios de la Sede pueden tener acceso a un constante flujo de información mediante Intranet, así que este medio se utiliza para obtener datos e intercambiar información con el personal. Otras medidas positivas: la reunión de “fermento de ideas” celebrada en enero de 2000 y a la que asistieron 40 funcionarios de todas las categorías para reflexionar sobre los principales desafíos con que debe enfrentarse la Organización, y la ampliación de este proceso de consulta a todo el personal mediante la distribución de un cuestionario sobre la reforma.

62. No obstante, los Inspectores observaron con preocupación que los representantes del personal creen, según lo expresado en las entrevistas, que sus puntos de vista no se tienen suficientemente en cuenta en este proceso de reforma. Estas opiniones tienen su contrapartida en las de algunos funcionarios de la Dirección General o de la HRM que creen que los órganos representativos del personal no siempre son constructivos o veraces. Es difícil abandonar las

arraigadas costumbres de desconfianza y antagonismo. Por lo tanto, los Inspectores propondrían que, como medida encaminada a establecer la confianza, tanto el Jefe de la HRM como el principal representante del Director General en las cuestiones de personal y las asociaciones del personal representativas se comprometan conjunta y públicamente a respetar un determinado código de conducta en sus relaciones y, en particular, a atenerse a las normas de integridad, independencia y dedicación que corresponden a un funcionario internacional.

63. Por lo general, ha de insistirse más en la solución rápida de controversias mediante la conciliación y se deben realizar todos los esfuerzos posibles para evitar el recurso a los litigios, y disminuir así la carga de los órganos de apelación y reducir los costos resultantes para la Organización. Al respecto, los Inspectores tomaron nota de la disposición del Manual Administrativo sobre el nombramiento de cuatro mediadores, cuyo mandato es proporcionar un conducto para el diálogo y la conciliación entre los funcionarios y entre ellos y la administración sin recurrir a la acción judicial. Aunque los funcionarios estimaron que la función de los mediadores era muy útil, señalaron que éstos carecen de la independencia necesaria para ser realmente eficaces. Los Inspectores acogen con beneplácito la reciente decisión adoptada por el Director General relativa a un sistema de mediación revisado por el Consejo Consultivo de Política de Personal.

64. Cabe señalar que en el programa de trabajo para 2000 de la Dependencia Común de Inspección figura un informe sobre la “administración de justicia en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las opciones para la creación de instancias superiores de recurso”, que se considera un complemento al informe previo de la Dependencia sobre el tema y tratará, entre otras cosas, de la administración de la justicia en la UNESCO.

(→ RECOMENDACION 8)

IV. DESCENTRALIZACIÓN

65. El tema de la descentralización y su puesta en práctica se remontan a los orígenes mismos de la Organización. Ya en la quinta reunión de la Conferencia General de la UNESCO se consideró que la descentralización era un “asunto de vital importancia que la UNESCO debía tratar de resolver para mejorar la eficacia de sus actividades”. El Consejo Ejecutivo, por su parte, adoptó en 1992 un marco normativo general sobre la descentralización, basado en un estudio a fondo sobre la descentralización preparado por el Comité Especial, así como en las recomendaciones formuladas en dicho estudio²³. El Consejo declaró que esta política debería, entre otras cosas, tener un efecto catalizador y multiplicador en las actividades de la Organización y permitirle responder de modo más eficaz a las necesidades de los Estados Miembros.

66. Lo que sigue faltando es la estrategia para aplicar este marco normativo. A lo largo de los años, en numerosos estudios (incluido un informe de la DCI sobre la descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas²⁴) se ha pedido que se elabore tal estrategia. El aumento notable en los últimos años del número de oficinas ha conferido mayor urgencia a este asunto, de la que es muy consciente la Secretaría. Si bien las referencias a las “unidades descentralizadas de la UNESCO” suelen incluir a los Institutos y Centros creados por la Organización en distintas regiones del mundo, en este informe se examinará el tema central de la descentralización, a saber el papel y el funcionamiento de las Oficinas fuera de la Sede.

A. Racionalización de la red de Oficinas fuera de la Sede

67. En su última reunión, la Conferencia General aprobó la Resolución 30 C/83 titulada “Proyecto de normas de orientación para una aplicación racional de la descentralización”, en la que se establecen las normas por las que se debe regir la creación de unidades descentralizadas²⁵. En esta resolución se enumera una serie de “criterios básicos para la aplicación racional de la descentralización” y se afirma claramente que las unidades descentralizadas serán normalmente oficinas regionales y subregionales polivalentes, y que sólo se considerará la posibilidad de crear una oficina nacional en circunstancias excepcionales y por un periodo limitado.

*Cuadro 7: Número total de funcionarios por Oficina fuera de la Sede**

<i>Región</i>	Oficinas con menos de 6 funcionarios	Oficinas con entre 6 y 20 funcionarios	Oficinas con entre 21 y 50 funcionarios	Oficinas con más de 50 funcionarios	Total oficinas	Total funcionarios por región
África	15	7	1	1	24	183
Estados Árabes	1	4	1	0	6	75
Asia y el Pacífico	6	5	1	1	13	158
América Latina	12	6	2	0	20	148
Europa y Canadá	2	3	0	0	5	27
Total	36	25	5	2	68**	591

Fuente: UNESCO, División de Descentralización y Coordinación fuera de la Sede, marzo de 2000.

* Todos los funcionarios (D, P, NO, GS) con exclusión de cualquier otro tipo de contrato (como los acuerdos de servicios especiales o los consultores).

** Se han omitido de estas estadísticas dos oficinas, la de Hanoi y la de Ramallah.

68. Hay en la actualidad 80 Oficinas fuera de la Sede, de las cuales 38 (el 54%) se crearon desde 1990, supuestamente a petición de los Estados Miembros. En muchos casos, no se consultó con los órganos rectores antes de abrir las oficinas. Cabe recordar que, en una declaración de 1998, el Director General hizo hincapié en que la apertura de una Oficina fuera de la Sede era una respuesta a realidades diversas y rápidamente cambiantes que dan un carácter incierto a cualquier previsión más allá del corto plazo, y en que “el tiempo de la preparación necesaria no permite hacer figurar en el proyecto de programa y presupuesto de la Organización previsiones realistas de establecimiento de Oficinas fuera de la Sede”²⁶.

69. Además, hay cierto grado de confusión debido a que, según la naturaleza de la actividad, el mandato de una sola Oficina fuera de la Sede puede abarcar un número diverso de países para quienes el jefe de la Oficina no es necesariamente el representante acreditado de la UNESCO. Por consiguiente, existe una conciencia general de que hay en la actualidad demasiadas oficinas cuyos mandatos se superponen o no son claros y cuyos recursos son insuficientes. En el Cuadro 7 se muestra que más de la mitad de las Oficinas fuera de la Sede funcionan con menos de 5 puestos de plantilla. De éstas, 9 funcionan con un solo puesto de plantilla. Muchas de estas pequeñas oficinas parecen añadir escaso valor a las actividades del programa. El Director General observó

recientemente que “el mantenimiento de 10 oficinas que cuentan con un funcionario de categoría profesional supone un costo de casi 2.483.100 dólares para ejecutar actividades del Programa Ordinario por un importe de 109.986 dólares, lo cual representa una relación gasto del programa-costos del 4,4%”²⁷.

70. La Conferencia General ha decidido ya que la política de descentralización deberá aplicarse mediante una sólida red de oficinas regionales y subregionales polivalentes. Tales oficinas deberán contar con una masa crítica de recursos humanos y financieros para que puedan responder adecuadamente a las necesidades de un grupo de países. En opinión de los Inspectores, el primer elemento de la estrategia de aplicación de esta nueva política debe consistir en definir claramente la función de todas las Oficinas fuera de la Sede y armonizar las funciones que éstas desempeñan en la actualidad, a saber, asesoramiento técnico, fortalecimiento de las capacidades, recaudación de fondos, coordinación con otras organizaciones de las Naciones Unidas, promoción y representación. En una segunda fase se deberá proponer una clara división del trabajo y de la jerarquía de las responsabilidades entre la Sede y las Oficinas fuera de la Sede regionales y subregionales, para evitar duplicaciones y “contendidas territoriales”.

71. En algunos casos, estas oficinas multinacionales pueden no responder de forma adecuada a las necesidades específicas en el plano nacional. Si un Estado Miembro presenta una solicitud (que deberá documentarse) en que se muestra que hay efectivamente varias necesidades que los agentes locales (incluidas las Comisiones Nacionales) no pueden satisfacer y que requieren la presencia de la UNESCO, se deberán examinar primero varias opciones, como enviar uno o varios especialistas del programa que pueden intervenir en el marco del sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas o aun, en determinadas circunstancias, adscribiendo en comisión de servicios a especialistas en administraciones nacionales. Si estas opciones no son viables, se podrá estudiar la posibilidad de crear una oficina nacional de proyecto (una “antena”) con cláusula con fecha de expiración. A este respecto, cabe recordar que en un informe de 1997 sobre el “Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas”²⁸, la DCI recomendó, entre otras cosas, que las organizaciones se abstuvieran de crear nuevas representaciones y armonizaran sus respectivas representaciones geográficas.

72. Además de los criterios enumerados en la Resolución 30 C/83, se podrían utilizar otros parámetros, como por ejemplo: a) el nivel de los programas y actividades previstos en el plano nacional; b) la relación costo-eficacia de las infraestructuras logísticas y administrativas existentes fuera de la Sede, medida, entre otras cosas, en función de la relación entre los costos de las oficinas descentralizadas (gastos de personal y gastos generales de funcionamiento) y los recursos generales del programa; c) los recursos extrapresupuestarios con que se prevé contar para cada Oficina fuera de la Sede durante el bienio; d) el carácter y el nivel de los servicios sustantivos y administrativos que puede facilitar el sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas como solución de recambio a una presencia permanente de la UNESCO sobre el terreno; e) el papel, las funciones y la capacidad de las Comisiones Nacionales.

(→ RECOMENDACIÓN 9)

73. No es necesario que la red sea totalmente rígida. Esta puede evolucionar en el futuro, en particular teniendo en cuenta la evaluación de los resultados de las oficinas. A este respecto, la Conferencia General ha indicado que el Consejo Ejecutivo efectuará exámenes periódicos de las unidades descentralizadas (cada dos años para las Oficinas fuera de la Sede). Los Inspectores tomaron nota asimismo de la labor que realiza la Secretaría para establecer un marco de referencia

conceptual y operacional para la evaluación de las Oficinas fuera de la Sede, con propuestas relativas a los criterios e indicadores de evaluación de dichas Oficinas²⁹.

B. Una nueva relación orgánica entre las Oficinas fuera de la Sede y la Sede

74. Las respuestas al cuestionario de la DCI muestran claramente que muchas Oficinas fuera de la Sede se han convertido ya, de hecho, en oficinas polivalentes y que existe escasa correlación entre la naturaleza de los sectores de tutela y el desglose de las actividades que llevan a cabo las Oficinas fuera de la Sede en el marco del Programa Ordinario. De hecho, en el 89% de las respuestas las actividades de las Oficinas fuera de la Sede abarcaban tres o más sectores. Por consiguiente, el sistema de “sectores de tutela” ha dejado de ser pertinente y debe examinarse de modo crítico, en especial teniendo en cuenta la decisión adoptada por la Conferencia General de que las unidades descentralizadas deben ser normalmente oficinas polivalentes. El sistema de “sectores de tutela” es también un impedimento importante para la planificación, la programación, la presupuestación, la supervisión y la evaluación de las actividades intersectoriales fuera de la Sede. Además, plantea una serie de problemas de gestión a los jefes de oficina. Un encuestado observó que los especialistas del programa que representan a los sectores en su oficina informaban directamente a su respectivo Subdirector General de sector y sólo adjuntaban una copia a título informativo para el Director de la oficina.

75. El vínculo con el sector de tutela debe reemplazarse por un vínculo con una unidad central, como por ejemplo una División de Descentralización y Coordinación fuera de la Sede (DFC) reforzada, que haría las veces de punto de entrada para todas las comunicaciones con las oficinas descentralizadas. Entretanto, los sectores seguirían prestando apoyo y asesoramiento sustanciales, así como respaldo técnico. El apoyo y el control administrativos, en particular de las funciones financieras y de personal desempeñadas fuera de la Sede de conformidad con las circulares administrativas N° 1448 de 1985 y N° 1742 de 1990 o recién delegadas a las Oficinas fuera de la Sede, deberán desplazarse a las oficinas funcionales competentes dentro de la Oficina de Gestión y Administración. En consecuencia, los recursos asignados actualmente a las unidades administrativas de los sectores para el apoyo de las Oficinas fuera de la Sede deberán redistribuirse entre la Oficina de Gestión y Administración y la División de Descentralización y Coordinación fuera de la Sede. Esto permitiría reforzar la supervisión de estas funciones por parte de las oficinas más competentes para examinarlas, simplificar los procedimientos y evitar las duplicaciones. En lo referente a los recursos humanos, por ejemplo, la evaluación del desempeño profesional del personal que trabaja fuera de la Sede debe efectuarse por completo sobre el terreno, aunque por supuesto los sectores seguirán solicitando información sobre el logro satisfactorio de resultados.

76. Esta “desvinculación” de los sectores de tutela dará más claridad a las líneas jerárquicas y más precisión a los resultados de evaluación y, por ende, tendrá repercusiones evidentes en la manera en que se tienen en cuenta las actividades e iniciativas de las Oficinas fuera de la Sede y se reflejan en el proceso de programación y presupuestación de la Organización. En el Capítulo V *infra* se trata este asunto, así como los problemas relacionados con la aplicación de SISTER.

77. En la mayoría de las respuestas al cuestionario de la DCI se ha destacado también la necesidad de establecer mejores comunicaciones entre el terreno y la Sede. El personal fuera de la Sede tiene la impresión general de que en la Sede se ignoran sus opiniones y que, a su vez, no se los mantiene adecuadamente informados de lo que acontece en la Sede. Este problema comprende

dos aspectos, uno humano y otro técnico. El primero se refiere a ciertas actitudes que deben modificarse. A este respecto, podría ser útil adscribir en comisión de servicios sobre el terreno a funcionarios de la Sede por periodos cortos para trabajar en proyectos específicos; además, se podría prestar así un apoyo técnico muy necesario. Otras medidas podrían contribuir a restablecer un clima de comunicación y confianza entre el terreno y la Sede. Por ejemplo, ambas partes deben comprometerse a responder con la mayor brevedad a la correspondencia que intercambian.

78. En cuanto al aspecto técnico, los datos recibidos indican que la mayoría de las Oficinas fuera de la Sede tienen acceso ya a medios de información y comunicación razonablemente buenos. Sin embargo, más de un tercio de quienes respondieron al cuestionario enviado por la DCI a las Oficinas fuera de la Sede declaró que no tenía acceso a la Intranet de la UNESCO, aunque el 80% de éstos sí tenía acceso a Internet. Esta anomalía debe corregirse lo antes posible. Por consiguiente, los Inspectores recomendaron que se diera acceso a Intranet de modo prioritario a las Oficinas fuera de la Sede que ya tienen acceso a Internet. Esto resultará especialmente útil para ofrecer recursos informativos adecuados a los administradores con mayor autoridad delegada, y contribuirá también a que el personal fuera de la Sede se sienta “conectado” y “parte de la familia”. En términos más generales, se deberán hacer esfuerzos por lograr la conectividad completa de la Organización y ofrecer a todas las Oficinas fuera de la Sede acceso a Internet, Intranet, SISTER y los nuevos sistemas integrados de información para la gestión que se vayan creando. Los Inspectores quisieran proponer, a este respecto, que se consultara a las Oficinas fuera de la Sede, en particular durante la fase de concepción de dichos sistemas.

(→ RECOMENDACION 10)

C. Suficientes recursos humanos para las Oficinas fuera de la Sede

79. La proporción del personal sobre el terreno y en la Sede no ha cambiado desde 1984. En 1999 de 2.145 puestos permanentes, 510 funcionarios (el 24%) trabajaban fuera de la Sede. Sin embargo, se informó a los Inspectores de que la realidad de los recursos de personal es muy distinta de lo que figura en el documento C/5, ya que muchos Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) trabajan sobre el terreno. En efecto, casi la mitad de quienes respondieron al cuestionario de la DCI indicaron que sus oficinas habían contado en el pasado o contaban actualmente con expertos asociados, VNU u otro tipo de voluntarios. Además, muchas Oficinas fuera de la Sede suelen contar con asistencia exterior (consultores, funcionarios gubernamentales adscritos, acuerdos de servicios especiales, etc.).

80. De hecho, está claro que muchas oficinas sobreviven empleando a personas con contratos de acuerdos de servicios especiales, sin los cuales aquéllas no podrían funcionar. Esto fue confirmado por los encuestados, cuyas respuestas indicaron que más de la mitad de las Oficinas fuera de la Sede emplean a personal local mediante acuerdos de servicios especiales por largos periodos, para desempeñar funciones normalmente asignadas a puestos de Servicios Generales, como las de asistente administrativo, secretaria, chofer o mensajero. Como la facultad de establecer tales contratos se ha delegado a las Oficinas fuera de la Sede que rinden informe a los sectores, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos no ejerce ningún control central sobre su uso y se desconoce su número exacto. Puede haber hasta varios cientos. Las personas con contrato de acuerdos de servicios especiales no recibe ninguna prestación social y no puede afiliarse a la Caja de Seguros Médicos reservada al personal de plantilla de la UNESCO. Además, esta situación ha ocasionado una pérdida de control central sobre los gastos de personal y el uso de los recursos humanos.

81. Los Inspectores han observado que las muy diversas dotaciones de personal señaladas por las distintas Oficinas fuera de la Sede no siempre parecen corresponder a sus respectivos niveles de actividades. Les extrañó asimismo el número relativamente elevado de puestos asignados a las oficinas de enlace en Ginebra y Nueva York. Por consiguiente, están convencidos de que debe efectuarse de modo prioritario un examen sistemático de todas las necesidades de personal de las Oficinas fuera de la Sede, con descripciones de puesto actualizadas, y un examen del número y duración de los acuerdos de servicios especiales contratados durante los dos últimos bienios. El examen debe detenerse también en la rigidez de algunos grupos profesionales que a veces dificulta la adaptación a mandatos cambiantes. Los Inspectores piden asimismo a la Secretaría que, basándose en dicho examen, proporcionen al Consejo Ejecutivo información global y actualizada sobre la totalidad de los recursos humanos empleados en la actualidad en las Oficinas fuera de la Sede (ya sea personal de plantilla o con contratos de servicios, o procedentes de fuentes externas como los expertos asociados y los VNU).

82. En su informe de 1992 sobre la descentralización, la DCI hizo hincapié en que la transferencia de personal debía derivar de la transferencia de recursos y responsabilidad, y que se debía prestar atención tanto a la alta calidad de las personas transferidas como a su número. Por consiguiente, los Inspectores quisieran destacar la importancia que la Secretaría debería conceder al nombramiento de jefes de Oficinas fuera de la Sede. Estos funcionarios deben poseer las aptitudes administrativas necesarias para asumir la nueva autoridad que se les delega, pero también un conocimiento y una comprensión general de todos los principales asuntos y programas relacionados con la actividad de la UNESCO y no sólo aquéllos relativos a un sector en particular. A este respecto, se debería valorar la experiencia anterior en más de un sector. Antes de asumir sus funciones, se les debe haber impartido las instrucciones y la formación apropiadas. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos debe elaborar, en cooperación con la División de Descentralización y Coordinación fuera de la Sede, un nuevo plan de estudios ampliado para tales sesiones informativas.

83. Por último, se debe efectuar un examen de las aptitudes, los niveles y las funciones de todos los oficiales administrativos. Los Inspectores toman nota de que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha hecho un esfuerzo consciente en los últimos años por inculcar aptitudes administrativas básicas a todos los oficiales administrativos mediante sesiones de formación organizadas en el plano regional, pero creen que se debe hacer más. Recomiendan asignar a cada Oficina fuera de la Sede un oficial administrativo de nivel profesional (o al menos un asistente administrativo principal). Aunque esto no ha sido posible en el pasado debido a la multiplicidad de pequeñas oficinas, será más fácil de lograr con la reagrupación de oficinas en estructuras regionales y subregionales más grandes.

Cuadro 8: Movimientos de personal entre la Sede y otras oficinas establecidas (OOE)

Bienio	Desde la Sede	Entre las OOE	Hacia la Sede	Total
1988-1989	23	21	16	60
1990-1991	24	14	24	62
1992-1993	28	24	19	71
1994-1995	36	24	27	87
1996-1997	41	44	25	110
1998-1999	42	69	25	136

Fuente: UNESCO, Sección de Estadística, 24 de febrero de 2000.

84. Como muchas otras organizaciones, la UNESCO carece de una política clara de movilidad del personal. El número de movimientos de personal entre la Sede y el terreno ha aumentado durante los últimos dos bienios (véase Cuadro 8), pero es probable que esto sólo sea el reflejo de la apertura de muchas oficinas nuevas. Muchos funcionarios entrevistados por los Inspectores declararon que la noción de movilidad del personal no había arraigado aún en la cultura de la Organización.

85. Una rotación de personal sistemática y obligatoria puede no ser apropiada para la UNESCO por falta de fondos u otras consideraciones. No obstante, es hora de que la Organización adopte un método más transparente de dotación de personal de sus Oficinas fuera de la Sede y empiece a recompensar la experiencia sobre el terreno. Se debe tener en cuenta, en particular, la movilidad en la evaluación del desempeño profesional y la promoción de las perspectivas de carrera. Se debe aumentar la movilidad no sólo entre la Sede y el terreno, sino también dentro de las regiones y entre regiones. En la actualidad, uno de los principales impedimentos para la movilidad es que no hay garantía de regreso a la Sede. Hace unos años, el Director General publicó unas notas en que se indicaba que los funcionarios tenían derecho a un nuevo puesto después de haber cumplido cinco años en un lugar de destino determinado. Los Inspectores quisieran proponer que se reiterara esta garantía y que se la pusiera en práctica de la manera más amplia posible, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de una continuidad para la ejecución de los proyectos.

(→ **RECOMENDACIÓN 11**)

D. Mejores relaciones con las Comisiones Nacionales

86. Originalmente, las Comisiones Nacionales debían servir de relevo principal de la labor de la UNESCO en el plano nacional, por lo que algunas de ellas pudieron haber considerado que la apertura de múltiples Oficinas fuera de la Sede tenía por finalidad debilitarlas. En algunos casos, la cooperación entre las Comisiones Nacionales y las Oficinas fuera de la Sede parece ser insuficiente, lo cual puede deberse a una superposición de sus funciones, en particular en la ejecución de las actividades del programa. Los agentes locales suelen creer que las Comisiones Nacionales son la propia UNESCO. También puede ser cierto que el hecho de que las Comisiones Nacionales dependan por lo general de un solo Ministerio puede afectar la ejecución de

actividades en esferas que no cubre dicho Ministerio, y que las Oficinas fuera de la Sede consideran a veces que tienen que intervenir para subsanar esa laguna. Por otro lado, algunas Oficinas fuera de la Sede no informan adecuadamente a las Comisiones Nacionales de sus actividades. Por consiguiente, es muy importante definir claramente sus respectivos mandatos y la división del trabajo entre unas y otras.

87. Debe quedar claro que las Comisiones Nacionales han de conservar su función fundamental que consiste en ejecutar una serie de actividades del programa de la UNESCO en el plano nacional y servir de intermediarias entre la UNESCO y otros agentes que pueden asumir la responsabilidad de la ejecución de tales actividades, como las universidades o las organizaciones no gubernamentales. A este respecto, es muy importante el apoyo prestado por la Secretaría para reforzar la capacidad de las Comisiones Nacionales de asumir esas funciones mediante, por ejemplo, la capacitación de sus respectivos Secretarios Generales. Los Estados Miembros deben también contribuir a que las Comisiones Nacionales dispongan de los medios de desempeñar su función esencial.

88. En su reciente resolución sobre la descentralización antes citada, la Conferencia General reafirmó que la función de las Comisiones Nacionales consistía en asumir la responsabilidad de la ejecución de los proyectos de la UNESCO en sus respectivos países y que era necesario hacerlas participar efectivamente en la formulación, la ejecución y la evaluación de los programas de la UNESCO a fin de lograr una aplicación racional y eficaz de la descentralización³⁰. La Conferencia invitó asimismo al Director General a disponer que los planes de trabajo de las Oficinas fuera de la Sede se establecieran en estrecha consulta con las Comisiones Nacionales interesadas, y observó que el Consejo Ejecutivo examinaría las Oficinas fuera de la Sede teniendo en cuenta la evaluación efectuada por las Comisiones Nacionales. Muchos funcionarios de la Secretaría, con quienes nos entrevistamos en la Sede o que respondieron al cuestionario, opinaron que las Comisiones Nacionales no debían evaluar el trabajo de las Oficinas fuera de la Sede ya que ello podría disminuir la independencia de estas últimas. Aunque los Inspectores comprenden su preocupación, están convencidos de que la aportación de las Comisiones Nacionales constituirá un indicador muy importante, entre otros, de la importancia de las Oficinas fuera de la Sede y debe tenerse muy en cuenta.

(→ **RECOMENDACIÓN 12**)

89. Otros funcionarios expresaron su preocupación ante los “poderes discrecionales” de las Comisiones Nacionales en la asignación de fondos con cargo al Programa de Participación. Habida cuenta de que el Auditor Externo está efectuando actualmente una auditoría sobre el funcionamiento del Programa de Participación, los Inspectores no tratarán esta cuestión en este informe.

E. Cooperación más estrecha con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

90. Los comentarios formulados por la Secretaría acerca del reciente informe antes citado de la DCI sobre el fortalecimiento de la representación sobre el terreno (JIU/REP/97/1) denotan su renuencia general a utilizar efectivamente el sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, renuencia que ha contribuido a la proliferación de pequeñas oficinas nacionales. Los Inspectores quisieran destacar que la singularidad del mandato de la UNESCO no le impide utilizar el sistema de Coordinadores Residentes. Las observaciones del entonces Director General

de que se debía evitar “la centralización de la descentralización” demuestran un comprensión incorrecta del mandato y del funcionamiento de dicho sistema³¹. Sin embargo, tras examinar las conclusiones y recomendaciones del informe de la DCI, el Consejo Ejecutivo invitó al Director General a que buscara oportunidades para lograr una presencia sobre el terreno más unificada, efectiva y eficaz, mediante una mayor integración de la representación sobre el terreno con la de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, teniendo siempre presente el carácter específico del mandato y de las actividades de la UNESCO³².

91. Las respuestas al cuestionario de la DCI muestran en realidad que la participación de la UNESCO en el sistema de evaluación común para los países/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CCA/MANUD) y en los grupos temáticos parece ser activa en los asuntos programáticos. Los encuestados señalaron que esta participación podía ser muy absorbente y laboriosa, en especial para las oficinas más pequeñas con recursos humanos limitados, pero este problema debería resolverse en parte reagrupando a las Oficinas fuera de la Sede en oficinas multinacionales más grandes. Varias Oficinas fuera de la Sede indicaron también que llevaban a cabo proyectos conjuntos con otros fondos u organismos de las Naciones Unidas. Se señaló a la atención de los Inspectores que algunas Oficinas fuera de la Sede de la UNESCO no tenían la posibilidad de participar en proyectos conjuntos debido a la falta de asignaciones específicas de fondos con tal fin, situación que puede imputarse también en parte al enfoque sectorial.

92. En cuanto a los asuntos logísticos como la posibilidad de compartir locales y servicios comunes, la DCI recomendó en su informe que todas las organizaciones de las Naciones Unidas aceleraran e intensificaran sus esfuerzos por establecer y/o mejorar los locales y servicios comunes. La Conferencia General pidió también que las Oficinas fuera de la Sede compartieran las instalaciones con las representaciones locales de otros organismos especializados, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas “cuando fuera posible”. Sin embargo, menos del 20% de quienes respondieron al cuestionario de la DCI indicaron que compartían sus locales con otras organizaciones de las Naciones Unidas. Más de la mitad de quienes no los compartían sostuvieron que el país anfitrión les ofrecía los locales gratuitamente, lo cual es obviamente más económico que alquilar oficinas en locales comunes de las Naciones Unidas. Los Inspectores comprenden que se prefiera disponer de locales gratuitos cuando el país anfitrión los propone, pero observan que los locales compartidos ofrecen ventajas de carácter práctico, programático y político que podrían compensar gastos de alquiler más elevados. En particular, los locales comunes suelen conducir a la prestación de servicios comunes. Los Inspectores quisieran referirse también, a este respecto, al informe de la DCI sobre “Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno” (JIU/REP/94/8).

V. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, CONTROL Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

Programación basada en los resultados: una iniciativa en marcha

93. En un periodo crítico de transición, la UNESCO está poniendo a prueba la programación basada en los resultados, proceso que se caracteriza por: a) un hincapié en los resultados que se han de alcanzar en el bienio, con una explicación de las estrategias y recursos para llegar a este fin, en lugar de centrarse en las actividades que se deben ejecutar; b) el traspaso de autonomía y la

delegación de autoridad a los funcionarios de la Secretaría que participan en el nivel de ejecución, así como su correspondiente obligación de rendir cuentas para lograr los resultados especificados; y c) flexibilidad para responder de manera eficaz y rápida a las necesidades reales que se plantean y a las novedades.

94. El desarrollo de este nuevo proceso, que se ha puesto en práctica para el bienio 2000-2001, tuvo su origen en la adopción, en 1995, de la Estrategia a Plazo Medio 1996-2001. La programación basada en los resultados es similar a las metodologías de programación y presupuestación adoptadas por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular la OMPI, la OIT y la OMS, como instrumento para lograr una mayor transparencia y facilitar la rendición de cuentas a los Estados Miembros, asegurando mejores vínculos entre la ejecución del programa y el presupuesto.

95. El comienzo de la programación basada en los resultados ofrece la posibilidad de modificar a fondo el tipo de gestión de la UNESCO. Esta modalidad de programación está destinada a introducir una nueva manera de pensar y trabajar en la UNESCO, tanto entre los Estados Miembros como entre el personal, que podría superar las antiguas tendencias hacia la fragmentación y ampliar la visión de la Organización y su programa como un todo.

96. La mayor parte de los administradores superiores de programa en la Sede, así como una serie de directores de las Oficinas sobre el terreno, han acogido favorablemente el concepto de Programación Basada en los Resultados y están dispuestos a ponerla en práctica; algunos inclusive señalan que lo aplican desde hace varios años. Consideran que este proceso tiene la ventaja de centrarse en los resultados y en las repercusiones de la ejecución de sus programas, pues facilita una ejecución del programa más eficaz y eficiente que la presupuestación tradicional por programas. Los administradores de programas también consideran que la orientación hacia los resultados que se busca facilitará la programación de las actividades intersectoriales, dará flexibilidad para la reprogramación y asignación de recursos si se aplica adecuadamente, y les incita a pensar en términos de resultados, lo que es una novedad positiva en la gestión del programa de la UNESCO.

97. No obstante, algunos administradores de programas expresaron reservas respecto de la aplicación efectiva de esta metodología en algunos ámbitos del programa de la UNESCO. En su opinión, debido a la escasez de recursos asignados a cada actividad de la UNESCO y al carácter intangible de ellas, los resultados logrados podrían no ser medibles en el transcurso de un bienio.

98. Aunque la UNESCO ha procurado presentar su Programa y Presupuesto para 2000-2001 (30 C/5) en forma de programación basada en los resultados, algunos importantes aspectos de esta noción de programación requieren una elaboración más detallada. Entre otras cosas, i) es preciso especificar los resultados en los niveles más elevados de la programación; ii) es necesario definir más específicamente los resultados esperados; iii) hay que establecer los indicadores y la medición del rendimiento; iv) habría que considerar el mejoramiento de la estructura y presentación del programa y presupuesto consolidando los niveles de programación (es decir, Grandes Programas, Programas, Subprogramas, Ejes de Acción, Actividad y Acción).

99. El hincapié en la revisión y medición ulterior de los resultados es una piedra angular del proceso de programación basada en los resultados. Por lo tanto, en este proceso son pasos críticos la medición de los resultados logrados sobre la base de indicadores de rendimiento

preestablecidos y en una evaluación del rendimiento, lo que proporciona a la Secretaría elementos para rendir cuentas. La información sobre el rendimiento en el año 2000 debería ser presentada simultáneamente con el proyecto 31 C/5 a fin de proporcionar una base coherente a los Estados Miembros para su examen del Programa y Presupuesto propuestos para 2002-2003.

(→ RECOMENDACIÓN 13)

Preparación de los reglamentos y normas para el proceso de programación basada en los resultados

100. En tanto que las partidas presupuestarias del presupuesto para 1998-1999 fueron fijadas en el nivel de Gran Programa, el presupuesto para el bienio 2000-2001 ha sido consignado a nivel de Subprograma, lo que da lugar a 63 partidas presupuestarias para un presupuesto total de 544.367.250 dólares. Los Inspectores consideran que en la estructura del programa de la UNESCO los Subprogramas no son un nivel apropiado para partidas presupuestarias, ya que la consignación de fondos en ese nivel tan bajo podría limitar la flexibilidad operacional de la Secretaría para alcanzar efectivamente los objetivos estratégicos. Otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que han adoptado metodologías similares de programación y presupuestación basada en los resultados para el bienio 2000-2001 han consignado los créditos en niveles superiores. La Asamblea Mundial de la Salud ha aprobado sólo 11 partidas presupuestarias para su presupuesto de un total de 992.654.000 dólares, muy superior al de la UNESCO. El órgano rector de la OIT aprobó cinco partidas presupuestarias para un presupuesto que asciende a 467.470.000 dólares.

101. El Auditor Externo informó de que las denominadas “actividades no planificadas” dificultaron la presupuestación para el bienio 1996-1997: la ejecución de algunas actividades urgentes pero no previstas impidió la ejecución de algunas actividades previstas, en tanto que el presupuesto y el plan de programación hacían a los administradores responsables de la partida presupuestaria, dejándoles escaso margen para desviarse del plan³³. La Secretaría informó a los Inspectores de que, durante el bienio 1998-1999, 18,7 millones dólares (o sea 8,6% de los costos directos del programa) fueron redistribuidos bajo la autoridad del Director General para financiar “actividades no planificadas”. La disminución de los recursos inicialmente asignados a las actividades planificadas tuvo importantes repercusiones en su ejecución aunque, como lo confirmaron funcionarios de la Secretaría, no se entregó al Consejo Ejecutivo ningún informe específico sobre esas “actividades no planificadas”.

102. La utilización de la programación basada en los resultados redundaría en grandes ventajas, como un sensible aumento de la transparencia y de la rendición de cuentas a los Estados Miembros sobre la totalidad del ciclo de programación (planificación, programación, presupuestación, supervisión o control y evaluación). En principio, la metodología de programación basada en los resultados, que hace más hincapié en los resultados que en los insumos, ayuda a evitar la microgestión por los Estados Miembros. De esta manera el Director General tendrá la posibilidad de utilizar los recursos con flexibilidad para lograr de manera óptima los resultados esperados de los que es responsable ante los Estados Miembros. Sin embargo, será difícil llegar a ese nivel de transparencia y de rendición de cuentas si no se mejoran de manera importante las prácticas de gestión en la UNESCO, que hasta entonces no se ajustaban a principios claros de programación, presupuestación, supervisión y presentación de informes. A fin de aprovechar plenamente el proceso de programación basada en los resultados, es necesario preparar reglamentos y normas específicas por las que se rija el funcionamiento del proceso,

comprendida la función de los órganos legislativos, de tal manera que los Estados Miembros y la Secretaría dispongan de un marco adecuado para orientar el proceso y de un patrón con los que puedan cotejar su funcionamiento.

(→ **RECOMENDACIÓN 14**)

Mejor equilibrio entre la Sede y las Oficinas fuera de la Sede, y mayor capacidad para reaccionar ante las necesidades en el terreno y los cambios de situación.

103. Aunque se espera que el proceso de programación basada en los resultados ayude a lograr un equilibrio adecuado entre la Sede y las Oficinas fuera de la Sede en la preparación del programa y presupuesto y su ejecución, en esta etapa subsiste una fuerte tendencia de la Sede a orientar el proceso, lo que ha sido motivo de preocupación para las Oficinas sobre el terreno. Señalan que, pese a que el proceso de programación basada en los resultados hace hincapié en la delegación de autoridad y en la flexibilidad para adaptarse a las necesidades locales y tener en cuenta los cambios de situación, el proceso de planificación y ejecución del programa que actualmente se lleva a cabo mediante SISTER es aún más rígido que antes. En algunas Oficinas fuera de la Sede hay funcionarios de categoría relativamente elevada que necesitan la aprobación de personal de la Sede de categorías relativamente bajas para modificar la planificación del programa y la ejecución de actividades para adaptarlas a las cambiantes condiciones locales. Esto significa que, en la práctica, la programación basada en los resultados ha contribuido a centralizar nuevamente la adopción de decisiones para las actividades sobre el terreno.

(→ **RECOMENDACIÓN 15**)

Mejora de la capacidad de SISTER

104. La aplicación del proceso de programación basada en los resultados exige un sistema de información sobre la gestión que produzca, entre otras cosas, informaciones pertinentes sobre los resultados. Para ello, la Secretaría de la UNESCO ha creado e instalado un nuevo programa informatizado denominado SISTER (Sistema de Información sobre Estrategias, Tareas y Evaluación de Resultados) que, según se ha indicado, ha sustituido al rígido sistema anterior denominado GIPO (Gestión Informatizada del Programa Ordinario), que estaba centrado en la identificación de las actividades que se debían realizar y en una clasificación presupuestaria por rubros de gastos.

105. Una de las características principales de SISTER estriba en que incorpora la orientación en función de los resultados. Este sistema incita a los responsables de programa a programar una y otra vez las actividades en función de los resultados esperados, y define claramente su responsabilidad en relación con la ejecución del programa y la supervisión de los resultados. Además, SISTER establece una relación estrecha entre la programación y la supervisión y suministra continuamente informaciones actualizadas, cuantitativas y cualitativas, sobre la ejecución del programa. Para el buen funcionamiento de este sistema, es menester que se dé un proceso constante de interacción y negociación entre los responsables de programa que, en la jerarquización de los elementos de éste, desempeñan funciones previas o posteriores, lo cual facilita que se deleguen responsabilidades en los encargados de ejecutar las actividades, con la correspondiente obligación de rendir cuentas.

106. La introducción de la programación basada en los resultados debería conducir a una profunda transformación de los hábitos de trabajo de la Organización, en la que participaría a

fondo el conjunto de la Secretaría, esforzándose sobre todo por “aprender con la práctica”. El sistema ofrece perspectivas prometedoras, habida cuenta de que se trata de crear una cultura de gestión centrada principalmente en los resultados y de proporcionar autonomía a los que ejecutan las actividades mediante delegaciones de poderes o descentralizaciones, junto con una mayor responsabilidad en materia de rendición de cuentas.

107. Aunque ya se aplicó en el ejercicio bienal 2000-2001, la programación basada en los resultados, asociada a SISTER, sigue siendo un “trabajo en curso”, lo cual supone un perfeccionamiento ulterior y modificaciones a medida que vayan surgiendo los problemas. Muchas Oficinas fuera de la Sede no cuentan con un acceso directo a SISTER por falta de equipamiento tecnológico fiable. Al parecer, la utilización del interfaz de que disponen actualmente no les resulta lo suficientemente asequible. Además, algunas de esas Oficinas han señalado que necesitan que se les dispense formación sobre la utilización de SISTER. Los Inspectores estiman que estos factores tienen repercusiones negativas en la aplicación de la Programación Basada en los Resultados, al impedir la aceptación general de este nuevo procedimiento y privarle del apoyo que necesita para imponerse definitivamente con éxito.

108. La eficacia de SISTER y su facilidad de utilización se ven seriamente comprometidas por la vetustez del sistema informático central de la Organización. Afortunadamente, la última Conferencia General³⁵ adoptó medidas para instalar un nuevo sistema, en el que SISTER se integrará como subsistema diferenciado, contribuyendo así a extender ampliamente su utilización entre los responsables de programa.

109. La Secretaría tiene la intención de comprar programas de aplicación SAP para este sistema global de información sobre la gestión. A este respecto, ya se ha consultado a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han adquirido este tipo de programas, por ejemplo el UNICEF, el PAM y la UIT. Los Inspectores han observado que no se han examinado a fondo las cuestiones técnicas relacionadas con la integridad y la seguridad de SISTER. Instan además a que, cuando se instale el nuevo sistema, se tome plenamente en cuenta la cuestión de establecer un mecanismo de auditoría. Quieren poner también de relieve que, para la concepción de un sistema racional de información sobre la gestión, es absolutamente imprescindible que haya una estrategia en materia de tecnologías de la información para el conjunto de la Organización. Para garantizar la eficacia de ese sistema, es esencial que la UNESCO tenga en cuenta la experiencia adquirida por otras organizaciones en la utilización de este tipo de sistemas.

(→ **RECOMENDACIÓN 16**)

Nueva Oficina de Planificación Estratégica de Programas y del Presupuesto

110. En la programación basada en los resultados, las necesidades en materia de recursos se definen en función de los resultados esperados, que se formulan en un marco lógico constituido por elementos como los objetivos, los resultados esperados (finalidades), los resultados y las actividades conexas, y las aportaciones. Por consiguiente, el rendimiento del presupuesto de un programa no se mide en función del nivel de los gastos, sino del grado de consecución de los resultados esperados, que se determina con indicadores de resultados basados en evaluaciones cuantitativas y cualitativas. De ahí que sea necesario vincular estrechamente el proceso de elaboración del presupuesto y el proceso de elaboración del programa o de planificación estratégica. A este respecto, si bien toman nota del propósito del Director General de organizar unos “servicios centrales” agrupados en torno a una serie de funciones principales, entre los que

figurarían una Oficina de Planificación Estratégica y una Oficina del Presupuesto³⁵, los Inspectores recomiendan la fusión de BPE y BB en una sola Oficina de Planificación Estratégica de Programas y del Presupuesto, que dependería de la Oficina del Director General. Habida cuenta del conflicto que siempre ha existido en la UNESCO entre las unidades de programación y las de presupuestación, la fusión propuesta podría ser un factor que contribuyera poderosamente a promover la nueva cultura que la Organización necesita en materia de gestión.

111. Teniendo en cuenta su vinculación y complementariedad recíprocas, la Contraloría y la nueva Oficina de Planificación Estratégica de Programas y del Presupuesto deberían coordinar estrechamente su labor para garantizar una buena gestión de los recursos financieros. De hecho, la interrelación de las tareas de planificación, programación, presupuestación y control financiero podría incluso justificar la creación de una sola oficina que agrupara a BPE, BB y BOC, lo cual estaría en consonancia con el objetivo de racionalización, sin que forzosamente esto condujera a la creación de una estructura monolítica o impidiese al Director General aportar su contribución estratégica general al proceso de adopción de decisiones.

(→ **RECOMENDACIÓN 17**)

VI. CONTROL INTERNO Y EXTERNO

112. La UNESCO se encuentra en un periodo crucial de transición, de cambio y reforma, y la condición previa para la gestión adecuada de ese proceso de cambio y reforma es la confianza mutua entre los Estados Miembros y la Secretaría, ya que cada parte ha de desempeñar su propio papel que le corresponde legislativo y ejecutivo. El fortalecimiento del control será un importante medio para contribuir a que resurja esta confianza entre los Estados Miembros y la Secretaría, indispensable para que la Organización cumpla su mandato.

113. En su 157ª reunión, el Consejo Ejecutivo hizo suyas las conclusiones y recomendaciones incluidas en el informe de la DCI titulado “Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas”³⁶. Estimó que deberían aplicarse las recomendaciones de la DCI relativas a la política de realización de actividades de supervisión interna y a los informes sobre estas actividades, e invitó al Director General a presentar un informe preliminar sobre esta política en su 159ª reunión a fin de que se pudiera tomar una decisión al respecto en su 160ª reunión. Por consiguiente, las recomendaciones del mencionado informe de la DCI se han adaptado para aplicarse a la UNESCO en el presente informe, teniendo en cuenta la evolución en otros grandes organismos especializados como la OIT, la OMS y la FAO. (Véase el Anexo con textos relativos al control interno en el sistema de Naciones Unidas).

114. Como se subrayaba en el informe de la DCI, un mecanismo de supervisión efectivo en el sistema de las organizaciones de las Naciones Unidas requiere una responsabilidad compartida entre a) los Estados Miembros; b) el personal directivo de nivel superior en las Secretarías, incluyendo sus funcionarios de control interno, y c) los mecanismos de control externos. A fin de que las funciones de control puedan cumplirse, las tres partes deben desempeñar el papel que les corresponde en dicha responsabilidad compartida. A este respecto, la situación en la UNESCO muestra que es indispensable fortalecer el control interno y hacer que el Consejo Ejecutivo pueda desempeñar su papel de forma más eficaz.

A. Control interno

115. En la actualidad, la Inspección General (IOM), la Unidad Central de Evaluación del Programa (BPE/CEU) y los Sectores del Programa son los encargados de llevar a cabo el control interno en la UNESCO. La IOM se encarga de la auditoría, la inspección y la investigación, y la BPE/CEU de las evaluaciones y la coordinación de las actividades de control. La BPE/CEU realiza evaluaciones temáticas y proporciona asistencia metodológica de apoyo a los sectores del programa en sus evaluaciones internas y externas. Los sectores del programa supervisan la ejecución de las correspondientes actividades del programa. La IOM informa directamente al Director General, mientras que la BPE/CEU informa al Director de la BPE. El control interno en la Secretaría de la UNESCO se caracteriza por una serie de factores negativos.

Escaso interés y apoyo del personal directivo de nivel superior

116. El interés y apoyo por el control interno manifestado por los directivos ha sido escaso. Por ejemplo, a menudo los altos funcionarios no suministraban información a la IOM sobre las recomendaciones aprobadas, y no existía ninguna acción de seguimiento sobre las recomendaciones de control interno. En ciertos casos, la IOM había recibido instrucciones de no efectuar auditorías o investigaciones en el terreno. Otro ejemplo del que los Inspectores tuvieron noticia es que no se lleva a cabo un seguimiento de la evaluación sistemático, a pesar de su importancia en el proceso de planificación y programación.

Falta de comunicación efectiva entre las unidades de control interno

117. Se informó a los Inspectores de la escasa coordinación y comunicación entre los funcionarios encargados de la auditoría, la inspección y la investigación internas (IOM) y los encargados de la evaluación (BPE/CEU) y la supervisión. Sin embargo, la Secretaría señaló dos ejemplos de casos en los que hubo comunicación: por iniciativa de la BPE/CEU, los funcionarios de la IOM participaron en la evaluación de las Oficinas de la UNESCO en los Estados Árabes, y en la evaluación del Programa de Participación. Los sectores del programa también indicaron que, en el pasado, hubo poca comunicación entre ellos y la IOM. No obstante, desde abril de 2000 la IOM parece haber estado pidiendo a los sectores que le proporcionasen información para su trabajo.

118. La falta de comunicación efectiva entre las unidades de control interno dentro de la Secretaría de la UNESCO, junto con el escaso interés por parte de los directivos por el control, ha dado lugar a actividades de control carentes de coordinación en la UNESCO. La coordinación entre las funciones internas de control es importante para i) fortalecer los vínculos de intercambio y suministro de información sobre cuestiones de interés común entre los distintos mecanismos; ii) favorecer el aprovechamiento mutuo de la labor cumplida por cada mecanismo e invitarles a que preparen análisis y recomendaciones complementarias; y iii) evitar la inútil repetición de tareas³⁷.

119. Para lograr esta coordinación funcional, la acción más apropiada para la UNESCO parece ser una Oficina de Control Interno unificada. Una Oficina de Control Interno unificada ofrece varias ventajas, como señalaban detalladamente anteriores informes de la DCI:³⁸ independencia, flexibilidad que proporciona capacidad de reacción, transparencia mejorada, un mayor acatamiento de las recomendaciones, mayor profesionalidad, economías de escala, una visibilidad

que estimule la mejora de la gestión, y una rendición de cuentas bien enfocada. Los Inspectores señalan que el Director General también ha llegado a la misma conclusión y que pretende crear una Oficina de Control Interno unificada (IOS) en la que se integrarán la IOM y la BPE/CEU³⁹, y que va a encargarse de los cinco elementos de control interno.

Dotación de personal inadecuada y nivel de recursos reducido

120. Durante su misión en la Sede de la UNESCO, se informó a los Inspectores de que dos de los ocho puestos del Cuadro Orgánico en la IOM estaban vacantes, y de que un puesto adicional había sido prestado a otra oficina. El Director General nombró ulteriormente a un Inspector General Adjunto, entre cuyas tareas figura la dirección de las actividades de investigación e inspección, y se ocuparon los dos puestos vacantes. Asimismo, se transfirió un puesto de P-5 para la auditoría a la IOM. En cuanto a la BPE/CEU, su dotación de personal es exactamente la mitad de la IOM, y se congeló un puesto de evaluador superior durante dos años. Por consiguiente, el Director tuvo que encargarse de tareas suplementarias para los sectores de Educación y Ciencias Naturales, que son los dos principales sectores del programa de la UNESCO.

121. Si bien los recursos asignados a la IOM en el Programa y Presupuesto para 1998-1999 del documento 29 C/5 Aprobado (2.260.200 dólares estadounidenses) se mantuvieron más o menos al mismo nivel que en 1966-1997 (2.255.200 dólares estadounidenses), los recursos asignados para 2000-2001 en el 30 C/5 Aprobado (1.808.100 dólares estadounidenses) disminuyeron en un 20%. En la actualidad, las propuestas de presupuesto no asignan recursos de modo específico a la CEU. Se deben, pues, revisar los recursos conjuntos de estas dos unidades de control.

Ausencia de una presentación sistemática y regular de informes a los órganos legislativos en lo referente al control interno

122. Aunque la BPE/CEU es la responsable de la elaboración del Informe del Director General sobre las actividades de la Organización (documento C/3), la IOM no ha preparado ningún informe sobre sus actividades para presentarlo al Consejo Ejecutivo o a la Conferencia General. En el informe de la DCI titulado "Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas" se recomendaba que se presentase a los órganos legislativos un informe resumido anual sobre el control interno; esto se ha puesto ya en práctica en otras grandes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, pero todavía no en la UNESCO (véase Anexo).

Fortalecimiento del control interno en la UNESCO

123. Habida cuenta de las deficiencias descritas anteriormente, el fortalecimiento del control interno de la UNESCO debería estar basado, en primer lugar, en un claro reconocimiento de que el Inspector General, aunque es responsable ante el Director General, ocupa una posición especial en la Organización, por lo que se requiere consultar previamente a los miembros del Consejo Ejecutivo antes de que el Director General lo nombre o destituya, y que sólo puede ser destituido con el debido fundamento. Asimismo, independientemente de su categoría, el titular debe informar directamente al Director General, y se le debe garantizar la autoridad que necesita la IOS para ejercer sus responsabilidades en lo tocante a la utilización de todos los recursos humanos, financieros y materiales de la Organización. El escaso interés, mencionado anteriormente, por el control interno y el apoyo al mismo, podría haber constituido una razón suficiente para nombrar a

un nuevo Inspector General con la categoría de Subdirector General, dando así más peso al titular. Los inspectores observan que en el documento 159 EX/INF.7 sometido al Consejo Ejecutivo en su 159ª reunión, el Director General señaló su intención de crear una nueva IOS dirigida por un “Director Principal”. Quisieran proponer que, aun cuando esto se hiciera, se invitara no obstante al Inspector General a participar regularmente en las reuniones del Grupo de Gestión de Alto Nivel mencionado en la Recomendación 1.

Independencia funcional

124. Otro factor importante que contribuiría a reforzar el control interno en la UNESCO sería garantizar que el Inspector General ejerza una independencia funcional en el desempeño de sus funciones, que deberían ser llevadas a cabo sin ningún impedimento o sin necesitar autorización previa. En particular, al establecerse el programa de trabajo de la IOS, no ha de negarse al Inspector General la posibilidad de tomar cualesquiera medidas que estime necesarias para la realización del mandato de la IOS. A este respecto, ha de alentarse a los funcionarios a comunicar directamente a la IOS, de modo confidencial, quejas o informaciones referentes a la eventual existencia de fraudes, despilfarros, abusos de autoridad u otras actividades contrarias a las normas. Es obvio que los funcionarios que suministren ese tipo de información no habrán de ser sometidos a ningún tipo de sanción, a menos que dicha información haya sido presentada a sabiendas de que era falsa o con la intención de inducir a error, en cuyo caso se trataría de una falta a la que se aplicarían las correspondientes medidas disciplinarias.

125. A la hora de establecer las propuestas del Programa y Presupuesto, el Director General deberá tener también en cuenta la necesidad de garantizar la independencia funcional de la IOS. A este respecto, los recursos para el funcionamiento del servicio deben quedar asignados de modo específico en el documento C/5 y los correspondientes datos presupuestarios deben formar parte del informe resumido anual mencionado en los párrafos 131-132, *infra*. Asimismo, el Inspector General debe disponer de la delegación de autoridad que le permita administrar los recursos aprobados, tanto humanos como financieros, exclusivamente para la aplicación del programa de trabajo de la IOS, con sujeción a las políticas y procedimientos generales de la UNESCO.

Procedimientos de presentación de informes

126. Las actividades de control interno dan lugar por lo general a informes con recomendaciones para aplicar medidas correctivas. Estos informes se someten al Jefe Ejecutivo y a los funcionarios directivos competentes en acción para que tomen las medidas apropiadas, con una copia para el Auditor Externo. Los inspectores señalan que (sin que esto esté en contradicción con el hecho de que los directores de las unidades de control interno sean sólo responsables antes sus Jefes Ejecutivos), los otros tres grandes organismos especializados (OIT, OMS y FAO) han adoptado medidas para que, a petición del director de la unidad de control interno, cualquier informe de control interno se someta al órgano rector (véase Anexo). La UNESCO debería aplicar la misma política, ya que otro contribuiría a volver a crear un sentimiento, que por el momento ha desaparecido, de confianza entre los Estados Miembros y la Secretaría.

127. La mayoría de las unidades de control interno también presentan informes resumidos anuales sobre sus actividades. Tales informes deben indicar los problemas tratados y los logros obtenidos, las prácticas apropiadas, las recomendaciones efectuadas y su grado de aplicación, y los problemas que requieran medidas del Director General o de los órganos legislativos. El hecho

de destacar las prácticas apropiadas fomentará un mayor grado de intercambio, cooperación y aplicación de las enseñanzas entre las diferentes unidades de la Secretaría de la UNESCO.

128. Como se recalca en el informe mencionado de la DCI sobre el control en el sistema de las Naciones Unidas⁴⁰, la presentación de este tipo de informes resumidos anuales sobre las actividades de control interno al Consejo Ejecutivo podría ayudar de modo considerable a los Estados Miembros a desempeñar las importantes funciones que les corresponden en las actividades de control en la UNESCO. En particular, dichos informes ayudarían a los Estados Miembros a determinar cómo y hasta qué punto el Director General hace uso eficaz del control interno al delegar sus propias funciones de dirección.

(→ **RECOMENDACIÓN 18**)

Modificaciones del Estatuto y Reglamento del Personal y del Reglamento Financiero y el Reglamento de Administración Financiera de la UNESCO

129. Habida cuenta de las características especiales del mandato y de las condiciones de servicio del Inspector General, así como de las modalidades de funcionamiento de los servicios de control interno, deberían introducirse las modificaciones necesarias en el Estatuto y Reglamento del Personal y en el Reglamento Financiero y el Reglamento de Administración Financiera de la Organización. El Director General deberá someter dichas modificaciones a la aprobación del Consejo Ejecutivo y de la Conferencia General para su aprobación, según proceda.

130. Deben tenerse en cuenta otras dos cuestiones para el fortalecimiento del control efectivo en la UNESCO. La Organización podría fortalecer aún más la profesionalidad de los funcionarios encargados del control, fomentar una mayor complementariedad en su trabajo y aumentar la eficiencia, si crease con sus homólogos en otras organizaciones oportunidades para estrechar vínculos, intercambiar información, y mejorar la capacitación profesional. Asimismo, la búsqueda de un mayor diálogo con las unidades clave de la Secretaría y los representantes de los Estados Miembros favorecería también la participación en el desempeño de las funciones de control y sensibilizaría aún más al Inspector General con respecto a las preocupaciones de los demás participantes en ese proceso de control.

B. Funciones de control de los órganos legislativos

131. Los Estados Miembros deben desempeñar un papel preponderante en el proceso de control, ya que son los únicos capaces de juzgar si la UNESCO está alcanzando sus objetivos y de garantizar la introducción de las medidas correctivas necesarias con respecto a las deficiencias que se descubran. Hasta el momento, han tenido a su disposición los informes del Auditor Externo y de la Dependencia Común de Inspección, órganos de control externo, y los informes de evaluación interna. De aprobarse la Recomendación 18, dispondrían también de los informes resumidos anuales sobre las actividades de control interno presentados de forma regular y, excepcionalmente, de los informes de control interno que, a juicio del Inspector General, deban ser sometidos al Consejo Ejecutivo.

Mejora de la capacidad de control de los órganos legislativos

132. No cabe duda de que con los diversos informes mencionados aumentará la carga de trabajo de los órganos rectores. Para poder proporcionar el impulso, la orientación y la selección de objetivos necesarios para que los demás participantes en el proceso de control puedan actuar de

modo efectivo, los Estados Miembros deben dedicar el tiempo y la atención suficientes a los informes que les son presentados, y decidir de modo claro qué recomendaciones requieren una acción legislativa. Para lograr este objetivo, el Consejo Ejecutivo debe ser asistido por un único órgano subsidiario permanente, encargado de asesorar a los órganos subsidiarios del Consejo en el marco de sus respectivas esferas de competencia, así como al propio Consejo, en lo tocante a los aspectos técnicos y de orientación de los problemas de control relacionados con asuntos programáticos, presupuestarios, financieros y administrativos.

133. El órgano consultivo en materia de control deberá estar compuesto por especialistas altamente calificados, nombrados a título personal y escogidos teniéndose debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa. El mandato de dicho órgano consultivo deberá comprender el examen de: i) los informes resumidos anuales sobre actividades de control interno y los informes excepciones individuales de control interno que el Inspector General estime necesario someter también al Consejo Ejecutivo; ii) los informes de evaluación interna; iii) los informes del Auditor Externo; iv) los informes de la DCI que correspondan a su esfera de competencia; v) el grado de realización de las recomendaciones en materia de control, con miras a presentar recomendaciones apropiadas al Consejo Ejecutivo o a la Conferencia General.

(→ RECOMENDACIÓN 19)

134. Los Inspectores observan que el Consejo Ejecutivo, en su 159ª reunión, decidió crear un grupo de trabajo *ad hoc* abierto del Comité Especial, encargado de elaborar recomendaciones específicas, entre otros asuntos, sobre la estructura del Consejo Ejecutivo. Las cuestiones que se tendrán en cuenta comprenden la creación de un comité de auditoría como órgano subsidiario permanente del Consejo Ejecutivo y la inclusión del Grupo de Expertos en Cuestiones Financieras y Administrativas entre los órganos subsidiarios permanentes del Consejo.

135. Merece también la pena recordar que, a lo largo de los años, los Estados Miembros se han afanado por encontrar modos de racionalizar las funciones de los órganos subsidiarios del Consejo Ejecutivo a fin de obtener un máximo de eficacia y eficiencia. Para poner en marcha la Recomendación 19, y a reserva de los resultados, del examen efectuado por el Grupo de Trabajo abierto, los Inspectores desean recalcar que crear un nuevo órgano subsidiario para tratar cuestiones de control manteniendo el Grupo de Expertos que ya existe supondría una carga adicional tanto para los Estados Miembros como para la Secretaría. Además, esto no contribuiría a racionalizar la estructura de los órganos subsidiarios del Consejo Ejecutivo, y podría dar a lugar a una inútil repetición de funciones.

Anexo: Selección de textos sobre la supervisión interna en el sistema de las Naciones Unidas

ORG.	NOMBRAMIENTO/CESE EN EL SERVICIO DEL JEFE E LA OFICINA DE SUPERVISIÓN	PRESENTACIÓN DE INFORMES SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LA SUPERVISIÓN INTERNA
OIT	<p>- “El puesto de Auditor Interno Jefe será provisto por el Director General, previa consulta con la Mesa del Consejo de Administración.” [Estatuto del Personal, Artículo 4.2]</p> <p>- “El Director General deberá consultar a la Mesa del Consejo de Administración antes de dar por terminado el contrato del Auditor Interno Jefe.” [Estatuto del Personal, Artículo 11.1]</p>	<p>- “El Auditor Interno Jefe preparará un informe para el Consejo de Administración con los resultados de la comprobación interna de las cuentas y los exámenes que se hayan realizado cada año. El Director General presentará este informe, junto con los comentarios que estime pertinentes, en la primera reunión del Consejo de Administración del año siguiente. Si lo considera necesario, el Auditor Interno Jefe podrá preparar informes parecidos sobre los resultados principales de la comprobación interna de las cuentas y los exámenes realizados, y presentarlos al Consejo de Administración de la misma manera.” [Reglamento Financiero, Artículo 14.10 b)]</p>
OMS	<p>- “El Director General designará a un jefe de la Oficina de Auditoría y Supervisión Internas (IAO) técnicamente capacitado, previa consulta del Presidente y otros miembros del Consejo Ejecutivo. Asimismo, el Director General consultará a los miembros del Consejo Ejecutivo antes de rescindir el contrato del titular de ese puesto.” [Reglamento Financiero, Artículo 117.3]</p>	<p>- “La Oficina de Auditoría y Supervisión Internas (IAO) presentará informes sobre los resultados de sus trabajos y formulará recomendaciones al Director Regional, al Director Ejecutivo, al Director o a otro responsable sobre las medidas que han de adoptarse, con copia al Director General y al Auditor Externo. A solicitud del jefe de la Oficina, uno cualquiera de esos informes podrá presentarse al Consejo Ejecutivo, acompañado de las observaciones del Director General al respecto.” [Reglamento Financiero, Artículo 117.4 d)]</p> <p>- “La Oficina de Auditoría y Supervisión Internas (IAO) presentará anualmente al Director General un informe resumido sobre sus actividades y sobre su orientación y alcance, con copia al Auditor Externo. Este informe se someterá a la Asamblea General, junto con las observaciones que se consideren necesarias.” [Reglamento Financiero, Artículo 117.4 e)]</p>
FAO	<p>- “El Director General nombrará una persona técnica y profesionalmente calificada como Inspector General, previa consulta con el Comité de Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Asimismo, el Director General consultará con el Comité de Finanzas antes de la terminación del mandato del titular de dicho cargo.” [Carta de la Oficina del Inspector General, párr. 4]</p>	<p>- “La Oficina del Inspector General comunicará los resultados de su trabajo y formulará recomendaciones a la administración para la adopción de medidas, con copia al Director General y al Auditor Externo. A discreción del Inspector General, cualquiera de tales informes podrá someterse también al Comité de Finanzas, junto con las observaciones del Director General al respecto, y ponerse a disposición de otros Estados Miembros interesados.”</p> <p>- El Inspector General presentará anualmente un informe resumido al Director General, con copia al Auditor Externo, sobre las actividades de la Oficina del Inspector General, en el que se expondrá la orientación y el ámbito de tales actividades y se harán observaciones sobre el estado de aplicación de las recomendaciones. Se presentará dicho informe al Comité de Finanzas junto con otras observaciones que se consideren necesarias y se pondrá a disposición de otros Estados Miembros interesados.” [Carta de la Oficina del Inspector General, párrs. 13 y 14]</p>
Naciones Unidas	<p>- “i) El Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna será un experto en materia de contabilidad, auditoría, análisis financiero e investigaciones, gestión, derecho o administración pública.</p> <p>- ii) El Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna será nombrado por el Secretario General previa consulta con los Estados Miembros y la aprobación de la Asamblea General. A tal efecto, el Secretario General nombrará al Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna teniendo debidamente en cuenta la rotación geográfica, y para ello se orientará en las disposiciones del inciso e) del párrafo 3 de la Resolución 46/232 de la Asamblea General, de 2 de marzo de 1992, en que la Asamblea decidió, en particular, que, como norma general, ningún nacional de un Estado Miembro debería suceder a otro nacional de ese mismo Estado en un puesto superior, de manera que no exista un monopolio de los puestos superiores por parte de nacionales de ningún Estado o grupo de Estados;</p> <p>- iii) El Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna prestará servicios por un periodo fijo de cinco años, que no podrá ser renovado.</p> <p>- iv) El Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna sólo podrá ser destituido por el Secretario General previa propuesta motivada y con la aprobación de la Asamblea General.”**</p> <p>Secretario General previa propuesta motivada y con la aprobación de la Asamblea General.”**</p>	<p>- “i) La Oficina de Servicios de Supervisión Interna presentará al Secretario General informes en los que se analice la utilización y gestión eficaces de los recursos y la protección de los bienes. El Secretario General velará por que todos estos informes se pongan a disposición de la Asamblea General en la forma en que han sido presentados por la Oficina, juntamente con los comentarios separados que el Secretario General considere oportunos.”</p> <p>- “ii) La Oficina presentará asimismo al Secretario General para que lo transmita a la Asamblea General en la forma en que se reciba, juntamente con los comentarios separados que el Secretario General considere oportunos, un informe anual analítico y resumido sobre sus actividades durante el año.”</p> <p>- “iii) La Junta de Auditores y la Dependencia Común de Inspección recibirán copias de todos los informes finales preparados por la Oficina, juntamente con los comentarios del Secretario General al respecto, y presentarán a la Asamblea General sus propios comentarios cuando corresponda.”**</p> <p>“El informe anual contendrá los siguientes elementos:</p> <p>a) una presentación de los principales problemas, irregularidades o deficiencias observados en la administración de programas o actividades durante el periodo considerado;</p> <p>b) una presentación de todas las recomendaciones finales formuladas por la Oficina durante el periodo considerado que prevean medidas correctivas para solventar los problemas, irregularidades y deficiencias importantes que se hayan observado;</p> <p>c) una presentación de todas las recomendaciones que el Secretario General no haya aprobado, junto con las razones que motivaron su decisión;</p> <p>d) una relación de todas las recomendaciones importantes de informes anteriores referentes a medidas correctivas que no se hayan aplicado en su totalidad;</p> <p>e) una exposición de los motivos de toda modificación importante de las decisiones de gestión durante el periodo considerado;</p> <p>f) información sobre toda decisión de gestión importante con la cual la Oficina esté en desacuerdo;</p> <p>g) un resumen de todos los casos en que se negó a la Oficina la información o asistencia que hubiera solicitado;</p> <p>h) cuando proceda, el importe de cualquier ahorro o cantidad recuperada gracias a las medidas correctivas adoptadas en virtud de las recomendaciones.</p> <p>Además, el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna expondrá su opinión sobre el alcance de sus actividades y la idoneidad de los recursos de que dispone para cumplir su cometido.”**</p> <p>“La Junta de Auditores y la Dependencia Común de Inspección recibirán copias de todos los informes finales preparados por la Oficina, juntamente con los comentarios del Secretario General al respecto, y presentarán a la Asamblea General sus propios comentarios cuando corresponda.”**</p>

* Resolución 48/218 B de la Asamblea General, 29 de julio de 1994.

** Boletín del Secretario General de 7 de septiembre de 1994 sobre el “Establecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna”. ST/SGB/273.

AUTONOMÍA DE FUNCIONAMIENTO

- “Sin perjuicio de las funciones de control y comprobación de cuentas que incumben al Tesorero y a los servicios financieros, el Auditor Interno Jefe procederá a los exámenes independientes y presentará los informes al Director General o a las personas designadas por el Director General, que considere necesario, o los informes que el Director General o las personas por él designadas puedan requerir específicamente, a fin de asegurar una comprobación interna eficaz de las cuentas de conformidad con el párrafo d) del Artículo 30 del Reglamento Financiero.”

[Reglamento Financiero, Artículo 14.10 a)]

- “El Jefe de la Oficina de Auditoría y Supervisión Internas organizará y dirigirá un programa global de auditoría interna, determinará qué operaciones y actividades se someterán a comprobación, basándose en criterios de auditoría generalmente reconocidos, y velará por que la Oficina se ciña a las normas de auditoría interna y al código deontológico reconocidos.”

- “Los funcionarios de la Oficina tendrán libre acceso a todos los registros, bienes, funcionarios, operaciones y funciones de la Organización relacionados con el asunto examinado.”

- “Se autoriza a la Oficina a comunicar directamente con todos los funcionarios, incluidos todos los niveles de la Dirección, con arreglo al desempeño de sus funciones.”

[Circular Informativa IC/96/69]

- “La Oficina del Inspector General tendrá capacidad para destinar los recursos asignados, establecer frecuencias, elegir temas, determinar el ámbito del trabajo y aplicar las técnicas necesarias para alcanzar sus objetivos, de conformidad con un plan de trabajo aceptado por el Director General.”

[Carta de la Oficina del Inspector General, párr. 9]

- “La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ejercerá independencia operacional bajo la autoridad del Secretario General en el desempeño de sus funciones y, de conformidad con el Artículo 97 de la Carta, tendrá autoridad para iniciar, llevar a cabo e informar sobre cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus responsabilidades con respecto a la supervisión, auditoría interna, inspección y evaluación, e investigaciones, según se indica en la presente resolución.”*

- “La Oficina puede actuar a solicitud del Secretario General, pero nada le impide hacerlo por iniciativa propia, en el marco de su mandato.”**

- “Al presentar las propuestas del programa y presupuesto relativas a la Oficina, de conformidad con las disposiciones reglamentarias en vigor, el Secretario General debe tener en cuenta la necesidad de que la Oficina desempeñe sus funciones de manera autónoma y disponga de recursos suficientes para llevar a cabo su cometido de modo eficaz. Con tal fin, vela por que los recursos necesarios para el buen funcionamiento de la Oficina se incluyan en el proyecto de programa y presupuesto bienal de la Organización y se los consigne en una partida aparte que corresponda a un programa distinto y aparte del plan a plazo medio.”**

- “Teniendo en cuenta la autonomía de que debe disfrutar la Oficina, el Secretario General Adjunto, mediante la correspondiente delegación de autoridad y de conformidad con el Estatuto y Reglamento del Personal, así como con el Reglamento Financiero y las reglas de gestión financiera de la Organización, dispondrá de la latitud y de las facultades necesarias en materia de gestión del personal y de los recursos de la Oficina para que ésta pueda lograr su cometido.”**

- “En lo referente al personal de la Oficina, el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna ejercerá las facultades de nombramiento, promoción y cese en el servicio análogas a las que el Secretario General delega a los responsables de programas, fondos u órganos subsidiarios sometidos a un régimen especial a este respecto. Los contratos de los funcionarios nombrados por el Secretario General Adjunto sólo serán válidos para su empleo en la Oficina. Los funcionarios contratados por la Organización mediante nombramiento ordinario que sean seleccionados para trabajar en la Oficina conservarán la categoría que tienen y sus derechos adquiridos con arreglo al Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.”**

NOTAS

1. Informe del Director General sobre el proceso de reforma (159 EX/5, 13 de abril de 2000).
2. *Ibid.*, párr. 21.
3. Streamlining of the Services attached to the Director-General (DG/Note/99/3/KM, 15 de noviembre de 1999).
4. Organization of the Executive Office of the Director-General (DG/Note/99/2/KM, 15 de noviembre de 1999).
5. Report by de Director-General on the reform process. Internal Oversight (159 EX/INF.7).
6. Informe del Director General sobre el proceso de reforma. Política de personal (159 EX/15 Add., 28 de abril de 2000, párr. 4).
7. Resolución 70 del 15 de noviembre de 1999. Estatuto y Reglamento del Personal.
8. Se estableció (y restableció ulteriormente) la siguiente delegación de autoridad: para los puestos de Director y categorías superiores, los nombramientos los efectuaba el Director General; para los P-4 y P-5, el Director General Adjunto; para los P-1, P-2 y P-3, el Subdirector General de Gestión y Administración; para los puestos de Servicios Generales en la Sede, el Director de la HRM y para los puestos de los Servicios Generales fuera de la Sede, el Jefe de la Oficina.
9. Informe anual del Director General sobre el empleo por la Secretaría de consultores y asesores externos.
10. Informe del Auditor Externo sobre las cuentas de la UNESCO para el bienio 1996-1997 155 EX/27, Anexo.
11. Informe Anual del Director General sobre el empleo por la Secretaría de consultores y asesores externos, *op. cit.*
12. *Ibid.*
13. Informe del Director General sobre el proceso de reforma, 159 EX/5, párr. 41.
14. Distribución geográfica del personal (157 EX/25).
15. Comparación de los diversos métodos utilizados para calcular la distribución geográfica equitativa en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/96/7).
16. Aplicación de la política de personal (157 EX/24).
17. *Ibid.*
18. Informe del Director General sobre el proceso de reforma. Política de personal 159 EX/5 Add.
19. Resolución 30 C/84 de la Conferencia General, 15 de noviembre de 1999, relativa a los nuevos instrumentos de gestión y supervisión.
20. Circular Administrativa 2101 del 28 de marzo de 2000.
21. Discurso del Director General ante el Consejo Ejecutivo, 158 EX/INF.5, 19 de noviembre de 1999.
22. Informe del Director General sobre el proceso de reforma, documento 159 EX/5 del 13 de abril de 2000, párr. 26.
23. Estudio a fondo sobre la descentralización, 136 EX/SP/RAP/1, 12 de abril de 1991.
24. Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/92/6); UNESCO: Improvements in Management Practices (GAO/NSIAD-93-159) y UNESCO: Status of Improvements in Management, Personnel, Financial and Budgeting Practices (GAO/NSIAD-92-172).
25. Resolución 30 C/83 de la Conferencia General aprobada el 15 de noviembre de 1999, Proyecto de normas de orientación para una aplicación racional de la descentralización.

26. Informe del Director General sobre el Proyecto de normas de orientación para la aplicación racional de la descentralización (155 EX/19, 17 de septiembre de 1998).
27. Informe del Director General sobre el proceso de reforma (159 EX/5, párr. 68).
28. Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/97/1 (154 EX/36, marzo de 1998), Recomendación 1.
29. Propuesta relativa a los criterios de evaluación de las Oficinas fuera de la Sede (159 EX/17, 13 de abril de 2000).
30. Resolución 30 C/83, Proyecto de normas de orientación para una aplicación racional de la descentralización, aprobada por la Conferencia General el 15 de noviembre de 1999.
31. Fortalecimiento de la representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas, *op. cit.*, párrs. 25 y 50.
32. Decisión 154 EX/7.9.2.
33. Informe financiero y estados de cuentas comprobados relativos a las cuentas de la UNESCO correspondientes al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 1997 e informe del Auditor Externo (155 EX/27 Add. Anexo I, párr. 5).
34. Resolución 30 C/84: Nuevos instrumentos de gestión y supervisión.
35. Informe del Director General sobre el proceso de reforma, párrs. 25 y 50.
36. “Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/98/2).
37. *Ibid.*, párr. 44.
38. “Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas” (JIU/REP/93/5), párrs. 153-164, y “Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/98/2), párrs. 47-53.
39. Informe del Director General sobre el proceso de reforma (159 EX/5, párr. 62) y Report by the Director-General on the reform process - Internal oversight (159 EX/INF.7, párr. 24).
40. “Mayor coherencia para una supervisión mejorada...”, *op. cit.*