

RENDICION DE CUENTAS Y SUPERVISION EN LA SECRETARIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

***Andrzej Abraszewski
Richard Hennes
Kahono Martohadinegoro
Khalil Othman***

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1993**

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Siglas		5
Resumen ejecutivo, conclusiones y recomendaciones		6
I. INTRODUCCION	1 - 11	8
II. PRINCIPALES DEPENDENCIAS DE SUPERVISION	12 - 25	10
A. División de Auditoría Interna	13 - 15	10
B. Dependencia Central de Evaluación	16 - 19	11
C. Dependencia Central de Supervisión	20 - 22	12
D. Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión	23 - 25	12
III. DEFICIENCIAS DE LAS PRINCIPALES DEPENDENCIAS DE SUPERVISION	26 - 68	13
A. División de Auditoría Interna	30 - 34	14
B. Dependencia Central de Evaluación	35 - 40	15
C. Dependencia Central de Supervisión	41 - 49	17
D. Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión	50 - 56	19
E. Problemas comunes	57 - 68	21

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. DEFICIENCIAS DE OTROS PROCESOS DE RENDICION DE CUENTAS Y SUPERVISION	69 - 138	25
A. Inspección	70 - 73	25
B. Investigaciones	74 - 79	26
C. Participación del personal	80 - 86	28
D. Aplicación de la tecnología de la información	87 - 94	30
E. Sistemas de gestión y control financieros ...	95 - 99	31
F. Capacitación en competencia administrativa ..	100 - 105	33
G. Iniciativas para mejorar la gestión	106 - 109	35
H. Consultores externos en materia de gestión ..	110 - 114	35
I. Otros informes de evaluación	115 - 119	37
J. Reestructuración organizacional	120 - 125	38
K. Planificación y presupuestación de programas	126 - 132	39
L. Rendición de cuentas individual	133 - 138	41
V. EVALUACION RESUMIDA DE LA SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE RENDICION DE CUENTAS Y DE SUPERVISION	139 - 152	43
VI. VENTAJAS DE UNA DEPENDENCIA DE SUPERVISION UNICA Y CONSOLIDADA	153 - 164	46
VII. OFICINA DE RENDICION DE CUENTAS Y SUPERVISION DE LAS NACIONES UNIDAS: OPCIONES POSIBLES	165 - 176	50
VIII. EPILOGO	177 - 181	53
<u>Notas</u>		55

SIGLAS

CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DCI	Dependencia Común de Inspección
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Resumen ejecutivo, conclusiones y recomendaciones

Los Inspectores han examinado detalladamente los procesos de rendición de cuentas y supervisión de la Secretaría de las Naciones Unidas, como primer paso de un estudio más general de esos temas en el sistema de las Naciones Unidas. Evaluaron la capacidad de las principales dependencias internas de supervisión (la División de Auditoría Interna, la Dependencia Central de Evaluación, la Dependencia Central de Supervisión y el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión) de desempeñar sus funciones. A juicio de los Inspectores, los recursos y el apoyo de que disponen esas dependencias adolecen de graves deficiencias, y también se detectaron importantes carencias en otros procesos de rendición de cuentas y supervisión.

Alentados por el compromiso del actual Secretario General de lograr una reforma y una gestión adecuada, los Inspectores presentaron propuestas para mejorar la situación.

Así pues, propusieron que se creara una oficina de rendición de cuentas y supervisión encargada de fiscalizar, inspeccionar, investigar y evaluar la totalidad de los funcionarios, programas y actividades de las Naciones Unidas que están bajo la autoridad administrativa del Secretario General.

Sugirieron que se fijaran distintas opciones, o una combinación de elementos de cada opción, para determinar quién estaría a cargo de esa oficina, cuáles serían sus funciones de rendición de cuentas, su plantilla, su financiación y su relación con los órganos externos de supervisión.

La primera alternativa proponía que el jefe de la oficina de rendición de cuentas y supervisión fuera nombrado por el Secretario General, en consulta con los Estados Miembros, y posiblemente con el asesoramiento de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y el Comité del programa y de la Coordinación (CPC) con la categoría de Subsecretario General. La oficina presentaría informes por lo menos una vez al año a la Asamblea General, por conducto del Secretario General. Su plantilla sería similar a las de las dependencias de la secretaría ya existentes, sus gastos se financiarían con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y se regiría por el Reglamento y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas.

De conformidad con la segunda opción, el Director de la oficina sería seleccionado por el Secretario General de una lista de candidatos preparada por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, y sería nombrado con la categoría de Secretario General Adjunto. La oficina presentaría informes por lo menos una vez al año directamente a la Asamblea General. El jefe de la oficina nombraría al personal sin restricciones, con excepción de los límites de la autoridad presupuestaria de la oficina, y en dos años se transformaría en un servicio de supervisión separado de la Secretaría de las Naciones Unidas. La oficina se financiaría con cargo al presupuesto de las Naciones Unidas y los fondos extrapresupuestarios pertinentes, mediante la asignación de un porcentaje fijo (por lo menos el 1%) de los recursos financieros disponibles para las actividades respecto de las cuales la oficina desempeñaría funciones de supervisión. Se alentarían las contribuciones voluntarias de fondos y personal especializado.

Durante la etapa final de preparación del presente informe, los Inspectores acogieron con beneplácito la iniciativa del Secretario General de nombrar a un Subsecretario General para encabezar una oficina independiente de inspecciones e investigaciones, que incorpora las dependencias de supervisión principales ya existentes. Resultaron alentadoras las notables cualidades profesionales y personales del funcionario nombrado por el Secretario General y los inspectores tuvieron la oportunidad de examinar con él sus primeras impresiones sobre las características y los problemas del nuevo puesto. A juicio de los Inspectores, con suficiente apoyo financiero y recursos humanos, se podría contribuir en gran medida a rectificar las graves deficiencias de los procesos actuales de supervisión, rendición de cuentas, control interno y mejoramiento de la gestión.

No obstante, preocupaba a los inspectores que los Estados Miembros y los administradores de la Secretaría, en un esfuerzo encomiable por lograr economías, trataran de establecer mecanismos de rendición de cuentas y supervisión "sin gastar demasiado". A juicio de los Inspectores, esa actitud resultaría una alternativa sumamente costosa y desaprovechada. Más bien, con suficientes fondos y personal se podrían obtener adelantos importantes en materia de eficiencia y eficacia, que sobrepasarían con creces el modesto porcentaje del presupuesto necesario para dar apoyo adecuado a los procesos de supervisión y rendición de cuentas.

Recomendación 1: La Asamblea General debería apoyar la reciente iniciativa del Secretario General de nombrar a un auditor profesional altamente calificado, con conocimientos exhaustivos acerca de las Naciones Unidas, para el puesto recientemente creado de Subsecretario General de Inspecciones e Investigaciones, y debería manifestar ese apoyo poniendo a disposición del nuevo Subsecretario General recursos financieros y humanos cuantitativa y cualitativamente suficientes para que pudiera desempeñar cabalmente todas sus funciones.

Recomendación 2: El Secretario General y la Asamblea General, al examinar la posibilidad de crear un puesto de más alto nivel, con mayor autoridad en materia de verificación de cuentas, evaluación e investigación, que se propondría a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones, deberían:

a) Evaluar cuidadosamente los numerosos problemas de larga data de las antiguas dependencias de supervisión y otros procesos de rendición de cuentas, mejoramiento de la gestión y control interno de la Secretaría (que se examinan en los capítulos III y IV y se resumen en el capítulo V del presente informe), a fin de garantizar que la nueva autoridad encargada de la supervisión ofrezca la combinación más eficaz posible de funciones y capacidades de supervisión;

b) Tratar de institucionalizar las ventajas enumeradas en el capítulo VI del presente informe, que presentaría una dependencia interna de supervisión única y consolidada en materia de rendición de cuentas, independencia, flexibilidad, transparencia, calidad profesional, mayor cumplimiento, economías importantes y, por sobre todo, mejoras administrativas, y además,

c) Tener en cuenta los parámetros establecidos en el capítulo VII del presente informe para definir el mandato, la responsabilidad en materia de presentación de informes, la plantilla, la financiación y la relación de la nueva dependencia con los mecanismos externos de supervisión.

I. INTRODUCCION

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) incluyó en su actual programa de trabajo un informe sobre la rendición de cuentas y la supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. A raíz del alcance y la complejidad del tema y las demoras en responder a los cuestionarios de la DCI, no se prevé que se pueda finalizar el estudio antes del primer semestre de 1994.

2. No obstante, a fines de 1992 y principios de 1993, la Asamblea General pidió al Secretario General que:

- examinara "el funcionamiento y la efectividad de cada una de las dependencias de apoyo especializadas en cuestiones administrativas y presupuestarias de la Secretaría" y le presentara un informe conjuntamente con sus recomendaciones, en su cuadragésimo octavo período de sesiones¹;
- le informara asimismo en su cuadragésimo octavo período de sesiones sobre el establecimiento de un sistema de obligaciones y rendición de cuentas para los directores de los programas de las Naciones Unidas², y
- adoptara medidas y formulara propuestas para fortalecer en forma decisiva la supervisión, los controles y la gestión en los sectores financiero³ y de personal⁴.

3. Por consiguiente, en junio de 1993 los Inspectores decidieron preparar un informe provisional sobre los procedimientos internos de rendición de cuentas y supervisión de la Secretaría de las Naciones Unidas, a fin de suministrar una perspectiva independiente para prestar asistencia a las delegaciones de los Estados Miembros en el examen de este importante tema.

4. A fines de agosto de 1993, cuando los Inspectores examinaban el borrador del informe con los funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York, todavía no se había publicado ninguno de los informes de la Secretaría mencionados. No obstante, el 24 de agosto el Secretario General anunció el nombramiento de un Subsecretario General, a partir del 1º de septiembre, que estaría a cargo de una oficina independiente de inspecciones e investigaciones, en la que se incorporarían las principales dependencias de supervisión existentes. Se reconoce que este no es sino el primer paso hacia el establecimiento de un puesto de más alto nivel, con mayor autoridad de supervisión, que se presentará a la Asamblea General para su aprobación en su cuadragésimo noveno período de sesiones, en 1994⁵.

5. La oficina recientemente creada constituye un paso importante hacia el logro de las mejoras que los Inspectores aconsejan en el informe. Aún así, y para garantizar una supervisión más eficaz, es preciso que el Secretario General y los Estados Miembros aborden todas las graves deficiencias en los procesos actuales de supervisión, rendición de cuentas, control interno y mejoramiento de la gestión y que individualicen los factores principales necesarios para elaborar un mandato eficaz para la nueva oficina. En este momento es esencial actuar de modo decidido pero prudente, a fin de que la oficina se transforme en un elemento importante de un sistema sólido, transparente y dinámico de gestión de la Secretaría en el futuro.

6. En consecuencia, los Inspectores han examinado, en una adición del capítulo VIII, determinados problemas y oportunidades presentados por la nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones. En los capítulos anteriores se proporciona una sinopsis de los aspectos positivos y negativos de los recursos de que dispone el nuevo Subsecretario General. Así pues, en el capítulo II se describen las principales dependencias de supervisión de la Secretaría de las Naciones Unidas a mediados de 1993: la División de Auditoría Interna, la Dependencia Central de Evaluación, la Dependencia Central de Supervisión y el Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión. En el capítulo III, los Inspectores resumen brevemente las deficiencias individuales y compartidas de las cuatro dependencias. En el capítulo IV se describen las deficiencias concretas de otros procesos de rendición de cuentas y supervisión. En el capítulo V se resume la situación en materia de rendición de cuentas y de supervisión en agosto de 1993, y en el capítulo VI los Inspectores enumeran las ventajas de contar con una dependencia única y consolidada de supervisión. En el capítulo VII se examinan diversas alternativas para llevar a cabo la consolidación.

7. Al concentrarse en los mecanismos internos de rendición de cuentas y supervisión, los Inspectores son conscientes de que se han ocupado solamente de un aspecto del problema de la supervisión, si bien muy importante. Reconocen que no se ha examinado la cuestión de determinar quién supervisa a los supervisores. En última instancia, la función de supervisión externa corresponde naturalmente a "los pueblos de las Naciones Unidas", representados por las delegaciones de los Estados Miembros. La función inmediata de supervisión externa se ha delegado en la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) de la Asamblea General, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) del Consejo Económico y Social, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas y la Dependencia Común de Inspección.

8. En la medida en que los mandatos de la Comisión Consultiva, el CPC y la DCI son en mayor o menor grado aplicables en todo el sistema, sus funciones de supervisión externa y la de los auditores externos en los organismos del sistema se examinarán en el estudio más amplio que la DCI realizará próximamente. Las conclusiones y recomendaciones de los Inspectores coincidirán así cronológicamente con la presentación de material conexo por el Secretario General, según lo pedido, para el cuadragésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

9. Esencialmente, la rendición de cuentas entraña la responsabilidad ante alguien por las medidas adoptadas. La rendición de cuentas eficaz de las Naciones Unidas debería equivaler a la responsabilidad de los funcionarios públicos internacionales por sus acciones, bajo la autoridad administrativa del Secretario General (Artículo 97 de la Carta) y de los controles regulatorios (Artículo 101) y presupuestario (Artículo 17) de la Asamblea General. En este informe, así como en el estudio más amplio, los Inspectores consideraron que esa responsabilidad era más amplia que el cumplimiento tradicional y la rendición de cuentas de procedimiento, de modo que incluye la rendición de cuentas administrativa (por ejemplo, el uso prudente de los recursos públicos) y la rendición de cuentas sobre los programas (por ejemplo, la evaluación de los productos)⁶.

10. Aunque a juicio de los Inspectores, los procedimientos de rendición de cuentas y supervisión internos en vigor en las Naciones Unidas presentan graves deficiencias, no pueden compartir el tono algo moralista y ambiguo de las denuncias de que las prácticas de las Naciones Unidas son en cierto modo atípicas con respecto a las condiciones de los diferentes Estados Miembros. Los inspectores no tienen conocimiento de que en ningún Estado Miembro la rendición de cuentas de la administración pública y el funcionamiento de los órganos de supervisión sean perfectos y es ingenuo pretender que las Naciones Unidas, con 184 miembros, funcionen con más eficacia que el más eficaz de sus miembros.

11. No obstante, y una vez dicho lo que antecede, hay mucho que se puede hacer por mejorar la rendición de cuentas y la supervisión en las Naciones Unidas y los Inspectores esperan que sus esfuerzos contribuyan a ese fin. Han examinado los numerosos informes anteriores de la DCI sobre los sistemas y problemas de administración de la Secretaría, la documentación reciente de los órganos rectores y otros sobre rendición de cuentas y supervisión y han enviado cuestionarios y preguntas complementarias a los funcionarios y las dependencias pertinentes de las Naciones Unidas con quienes han celebrado consultas. Los inspectores agradecen a los funcionarios y los particulares de los Estados Miembros y a los numerosos funcionarios públicos internacionales que han contribuido información útil y opiniones inestimables para el presente estudio.

II. PRINCIPALES DEPENDENCIAS DE SUPERVISION

12. Hasta septiembre de 1993, la Secretaría de las Naciones Unidas tenía cuatro unidades principales y separadas de supervisión, las enumeradas en la decisión 47/454 de la Asamblea General. A partir del 1º de septiembre, las cuatro unidades se incorporaron a la nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones. Las cuatro dependencias se describen en el presente capítulo y posteriormente se analizan en el capítulo III.

A. División de Auditoría Interna

13. La División de Auditoría Interna pertenecía al Departamento de Administración y Gestión de Nueva York. Para fines administrativos, dependía directamente del Director del Departamento, el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. La División está encabezada por un Director (de categoría D-2) y tiene un total de 46 puestos del cuadro orgánico y categorías superiores, de los cuales 26 se financiaban con cargo al presupuesto ordinario y 20 con cargo a fondos extrapresupuestarios. Veintinueve puestos están en la Sede de Nueva York, 11 en dos dependencias de Ginebra y seis en Nairobi. El presupuesto por programas para 1992-1993 correspondiente a la División de Auditoría Interna ascendía a 10.258.000 dólares, que incluían 420.000 dólares por concepto de viajes (más otros 50.000 dólares para viajes a fin de realizar comprobaciones de cuentas de las operaciones de mantenimiento de la paz).

14. Las funciones y responsabilidades establecidas de la División consisten en realizar comprobaciones de cuentas independientes de conformidad con las normas de comprobación de cuentas generalmente aceptadas. La labor de la División abarca aspectos financieros y administrativos así como sustantivos y programáticos de las actividades cuyas cuentas se comprueban. Realiza

auditorías de todas las actividades de las Naciones Unidas en el mundo sobre las cuales el Secretario General tiene autoridad administrativa, tanto las financiadas con cargo al presupuesto ordinario como las que se financian con cargo a fondos extrapresupuestarios⁷.

15. La División emite unas 260 comunicaciones anuales sobre comprobaciones de cuentas. Esas comunicaciones se han enviado a los funcionarios responsables, con resúmenes mensuales dirigidos al Secretario General y los funcionarios superiores del Departamento de Administración y Gestión. La División de Auditoría Interna no presenta informes fuera de las Naciones Unidas. Durante 1992 y 1993 se había previsto que la División prepararía 80 comprobaciones de cuentas de activo y pasivo, 220 comprobaciones de ingresos y gastos, 100 comprobaciones de cuentas de administración y programas y más de una docena de comprobaciones de cuentas de los sistemas de computadoras. La División de Auditoría Interna preparó el primer manual general sobre comprobación de cuentas en 1990.

B. Dependencia Central de Evaluación

16. La Dependencia Central de Evaluación pertenecía a la División de Auditoría Interna y dependía en lo administrativo del Director de la División de Planificación de Programas y Presupuesto, quien a su vez depende del Contralor, que encabeza la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas y depende a su vez del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. En la Dependencia Central de Evaluación hay seis funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores, encabezados por un Director de categoría D-1. Todos desempeñan sus funciones en Nueva York. El presupuesto correspondiente a la Dependencia en el bienio 1992-1993 ascendía a 1.505.600 dólares, que incluían sólo 22.700 dólares para viajes y 0,4 años de servicios de consultores.

17. Además, hay unos 24 puestos del cuadro orgánico vinculados con la evaluación de diversas dependencias de la Secretaría diseminadas por todo el mundo, que no se han incluido en el análisis del presente informe porque la mayoría se utilizan sólo en forma parcial con fines de evaluación⁸. No obstante, muchas de esas dependencias existen desde mucho antes que la Dependencia Central de Evaluación: se informó sobre sus actividades en los informes de la DCI correspondientes a 1985, e incluso en el correspondiente a 1981, sobre la situación de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas⁹.

18. Las funciones y responsabilidades establecidas de la Dependencia consisten en elaborar y aplicar un sistema de evaluación de las Naciones Unidas, formular políticas y procedimientos generales de evaluación, participar en estudios de evaluación a fondo, establecer directrices y apoyar las autoevaluaciones de los administradores de programas (incluida la capacitación) y prestar asistencia a la Junta de Planificación y Presupuestación de Programas en la utilización de los datos de las evaluaciones¹⁰.

19. La Dependencia prepara aproximadamente un informe de evaluación por año, que se envía a los administradores de los programas para la adopción de medidas, así como al CPC y a la Asamblea General, junto con la presentación de informes metodológicos e informes trienales complementarios sobre esas evaluaciones.

También presenta informes cada dos años a la Asamblea General sobre el fortalecimiento de la función de evaluación y la aplicación de los resultados de las evaluaciones. En 1986 se publicó un manual sobre evaluaciones que había de revisarse durante 1993¹¹.

C. Dependencia Central de Supervisión

20. La Dependencia Central de Supervisión pertenecía al Departamento de Administración y Gestión en Nueva York. Al igual que la Dependencia Central de Evaluación, dependía en lo administrativo del Director de la División de Programas y Presupuesto, quien a su vez depende del Director de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas y éste, del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. La Dependencia cuenta con cuatro funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores, encabezados por un Director de categoría D-1 y funciona en Nueva York. El presupuesto de la Dependencia para 1992-1993, que correspondía a una dependencia mayor, ascendía aproximadamente a 1 millón de dólares y no incluía fondos para viajes o servicios de asesoramiento.

21. Las funciones y responsabilidades establecidas de la Dependencia Central de Supervisión consisten en supervisar los cambios que se producen durante el bienio en los programas de trabajo del presupuesto por programas, prestar asistencia en el examen de los cambios propuestos y determinar si los productos obtenidos responden a los compromisos contraídos en el presupuesto por programas¹².

22. Las tareas primordiales de la Dependencia son: preparar el informe bienal del Secretario General sobre la ejecución de los programas y supervisar los informes semestrales sobre la marcha de los trabajos que presentan los departamentos acerca de la ejecución de sus programas de trabajo. Aproximadamente las tres cuartas partes del tiempo de los funcionarios del cuadro orgánico de la Dependencia se dedican a esa función y el resto a las diversas tareas de planificación de programas y a prestar servicios a los comités. En la actualidad, la División de Auditoría Interna se encarga de determinar si las actividades que los administradores de programas declaran que se han realizado se han ejecutado realmente.

D. Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión

23. Este Servicio, al igual que las otras tres dependencias, también formaba parte del Departamento de Administración y Gestión. En los últimos años se había combinado con otras dependencias pero a principios de 1993 fue separado de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas y pasó a depender directamente del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. El Servicio tiene una plantilla de seis funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores, encabezados por un Director de categoría D-1 y funciona en Nueva York. El presupuesto del servicio para 1992-1993 ascendía a 1.505.600 dólares, de los cuales sólo 37.000 dólares correspondían a gastos de viaje y 10.000 dólares a servicios de asesoramiento.

24. El mandato del Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión fue establecido en 1977 para la Dependencia que lo precedió, el Servicio de Gestión Administrativa. En él se determina que el Servicio es el sistema interno de asesoramiento en materia de gestión de la Secretaría. Como tal, es responsable de individualizar y analizar los problemas de gestión o las esferas que requieren mejoras e informar al respecto; hacer estudios de gestión y prestar asistencia y asesoramiento para mejorar la gestión, si así se lo solicitan; auspiciar estudios de productividad; supervisar las recomendaciones aprobadas y prestar asistencia a los funcionarios encargados del presupuesto, según proceda. Asimismo, es responsable del Manual de Organización, las instrucciones administrativas y formularios estándar de información relacionada con la gestión¹³.

25. Cada año, los funcionarios del cuadro orgánico del Servicio realizan entre 10 y 15 estudios sobre mejoramiento de la gestión y productividad, exámenes de la estructura de la organización y estudios complementarios en la Sede y otros lugares de destino. También proporcionan anualmente asesoramiento administrativo y asistencia especiales a los administradores de programas, en hasta 120 oportunidades. Además el personal superior del cuadro de servicios generales se ocupa de controlar los formularios (aproximadamente 300 por año) y tramitar las instrucciones administrativas (aproximadamente 150 por año), y el Servicio realiza unas 10 revisiones anuales del Manual de Organización de la Secretaría. Aunque en el pasado presentaba informes periódicos a los órganos rectores, esa práctica se interrumpió hace varios años.

III. DEFICIENCIAS DE LAS PRINCIPALES DEPENDENCIAS DE SUPERVISION

26. En el cuadragésimo período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1985, los representantes de los Estados Miembros en la Quinta Comisión formularon críticas muy severas acerca de las deficiencias en la supervisión, evaluación y presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas¹⁴. Aunque las Naciones Unidas, al menos en teoría, habían instalado un sistema integrado de planificación y examen varios años antes, la Secretaría estuvo de acuerdo con las conclusiones de los miembros de la Comisión. El Secretario General Adjunto de Administración y Gestión señaló que los Estados Miembros habían hecho hincapié en la necesidad de saber de manera más clara y cabal cuál había sido la ejecución de los programas de la Secretaría, qué productos se habían obtenido y con qué resultados. Había que fortalecer las funciones de supervisión y evaluación y señalan de forma clara y objetiva qué se había hecho y con qué resultados e igualmente qué no se había hecho y por qué, y producir informes de ejecución más analíticos. A su juicio, el problema esencial era contar con información mejor y más clara, para poder adoptar mejores decisiones¹⁵.

27. Posteriormente, la DCI realizó su propio estudio a fondo de los componentes de supervisión, evaluación y examen de la gestión del proceso de presentación de informes sobre la ejecución y los resultados de los programas de las Naciones Unidas. La DCI llegó a la conclusión de que la información sobre la ejecución y el examen eficaz de los programas han sido inquietudes persistentes en los debates de los órganos rectores, las resoluciones de la Asamblea General y otros órganos y los informes del Secretario General y expertos externos durante 40 años. A principios del decenio de 1950, se hizo gran hincapié en el análisis

de la plantilla y el presupuesto. En el decenio de 1960 se pidió que se crearan sistemas de gestión integrados y aumentara el número de exámenes administrativos y financieros, que finalmente se pusieron en marcha a mediados del decenio de 1970. Los esfuerzos por establecer firmemente los diversos sistemas culminaron con la elaboración de un reglamento y reglas detalladas para un sistema integrado de planificación y examen de programas, a principios del decenio de 1980¹⁶.

28. No obstante, el debate de la Quinta Comisión citado fue un presagio de la creciente insatisfacción, a partir de 1985, respecto de los procesos de examen y supervisión en las Naciones Unidas. En el presente capítulo, los Inspectores resumen brevemente los principales acontecimientos y problemas de los últimos años en las cuatro dependencias de supervisión más importantes. En el capítulo siguiente, resumen brevemente los problemas y las cuestiones de otros sectores y los procesos conexos de supervisión, rendición de cuentas, control interno y mejoramiento de la gestión.

29. Dos de las cuatro principales dependencias de supervisión de la Secretaría existen desde hace decenios, en tanto que las otras dos se han ido desarrollando a lo largo de más de 15 años. Cada una de las dependencias ha realizado una labor útil, pero la Asamblea General, la DCI y otras dependencias de examen externo, así como la propia Secretaría, sienten cada vez mayor preocupación por el hecho de que esas actividades distan de ser satisfactorias, proporcionan muy pocas oportunidades de hacer un examen independiente, tienen escasa repercusión, y no han estado encaminadas al examen de esferas prioritarias. Como consecuencia, cada una de las cuatro dependencias ha pasado o pasa por una etapa de crisis que lleva al cuestionamiento de sus funciones y cualidades básicas.

A. División de Auditoría Interna

30. A pesar de sus 45 años de experiencia y adaptación, la capacidad de la División no se ha mantenido a la altura del gran aumento de los gastos, las operaciones sobre el terreno, las nuevas tecnologías y el alcance mundial de las operaciones de las Naciones Unidas en el último decenio. Un estudio de consultores realizados en 1985 a pedido de la Asamblea General confirmó que los limitados recursos de la División no alcanzaban para proporcionar servicios eficaces de verificación de los controles internos, especialmente dentro de la Sede. Los consultores recomendaron que se mejorara la capacidad del personal y que aumentara el número de puestos del cuadro orgánico de 33 a 55. Posteriormente, el Secretario General solicitó sólo dos nuevos puestos del cuadro orgánico en una "primera etapa" de fortalecimiento¹⁷.

31. Mientras tanto, el "Grupo de los 18", de expertos de alto nivel, planteó una segunda cuestión básica. Recomendó que la función de comprobación interna de cuentas se separara de la función de utilización y desembolso de los fondos desde el punto de vista administrativo y se convirtiera en una función independiente, y que la División de Auditoría Interna dejara de ser parte del Departamento de Administración y Gestión y pasara a ser una unidad independiente. Ese tipo de arreglo se austa a las normas interinstitucionales e internacionales que se analizan en otras secciones del presente informe. El Secretario General no aceptó la recomendación, afirmando que la División de

Auditoría Interna tenía independencia dentro del Departamento de Administración y Gestión y gracias a la objetividad de su labor, y que los auditores podían realizar su trabajo libremente y tenían acceso pleno, libre e irrestricto a todas las actividades y documentos, bienes y personal¹⁸.

32. En 1990, la DCI mencionó en un informe importantes problemas relacionados con la transparencia de la presentación, la gestión y los informes acerca del uso de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas, que habían experimentado un considerable aumento. La DCI subrayó la necesidad de que se fortaleciera considerablemente la comprobación de cuentas de las actividades extrapresupuestarias y no estuvo de acuerdo con la posición ya señalada del Secretario General; también recomendó que la División de Auditoría Interna se separara del Departamento de Administración y Gestión y que pasara a depender directamente del Secretario General¹⁹. El Secretario General nunca presentó sus observaciones a la Asamblea General en relación con este informe de la DCI.

33. Funcionarios de la División de Auditoría Interna informaron a la DCI de que la División había logrado progresos en lo que respecta a aumentar la funcionalidad de las auditorías, ampliar su alcance fuera de Nueva York, publicar el primer manual general de auditoría en 1990 y computadorizar la información sobre auditorías, incluido el estado de aplicación de las recomendaciones sobre auditoría formuladas. No obstante, la División sigue teniendo graves problemas de plantilla. Los programas de las Naciones Unidas han aumentado en forma considerable en el mismo decenio, pero los puestos del cuadro orgánico de la División apenas han aumentado su número de 38 a 46 (incluidos los puestos extrapresupuestarios). Además, aproximadamente el 25% de los puestos son de categoría inicial (P-2/P-1). Por consiguiente, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas informó a la Asamblea General en 1992 de que en la actualidad la División de Auditoría Interna cuenta con una plantilla muy inferior al nivel previsto de rendimiento y el número de auditores necesario para proporcionar servicios de auditoría adecuados²⁰.

34. En consecuencia, en diciembre de 1992 la Asamblea General no sólo pidió a la Junta de Auditores que ampliara considerablemente sus actividades de comprobación de cuentas sino que también alentó al Secretario General a que adoptara medidas urgentes para reforzar la independencia y la eficacia de la función de auditoría interna así como los mecanismos para dar curso a las conclusiones de auditoría interna²¹.

B. Dependencia Central de Evaluación

35. Tanto el CPC como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto habían criticado las actividades de presentación de informes de ejecución de comienzos del decenio de 1970 y en 1975 y 1978 la Secretaría reconoció que no había una evaluación sistemática que determinara si un programa se administraba de manera eficaz y sus recursos se utilizaban con eficiencia. Impacientes ante la falta de progresos, el CPC, la DCI, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General pidieron que se adoptaran medidas más enérgicas, y en 1980 se creó una pequeña dependencia encargada de empezar a preparar un sistema de evaluación interna²².

36. No obstante, la DCI, en los informes de 1981 sobre la evaluación en todo el sistema, indicó que las Naciones Unidas habían progresado menos que otras organizaciones²³ y que la Asamblea General pedía una integración plena de la evaluación en la planificación de programas²⁴. El Secretario General introdujo varios ajustes institucionales, pero el informe que presentó a la Asamblea en 1983 demostró que se habían logrado escasos progresos y que las pocas dependencias de evaluación diseminadas por la Secretaría no podían cumplir ni siquiera tareas mínimas de evaluación si no se las fortalecía²⁵. El CPC criticó la falta de respuesta reflejada en el informe y la Asamblea General deploró que no se hubiera aplicado su resolución de 1981²⁶.

37. En 1985 el Secretario General, a petición de los órganos rectores y de varios grupos de expertos, creó la Dependencia Central de Evaluación y que en 1986 preparó el manual de evaluación largamente esperado. No obstante, el informe de la DCI de 1988 (y la experiencia recogida posteriormente) indican que aún quedan graves deficiencias por resolver:

a) Durante años se han realizado evaluaciones a fondo para el CPC, que a menudo han estado bien preparadas. No obstante, estos informes han despertado reacciones muy diversas entre los distintos órganos pertinentes de la compleja red de comités intergubernamentales y de expertos de las Naciones Unidas. Como consecuencia, pocos de los informes han sido examinados a fondo y menos de la mitad de las recomendaciones formuladas han conducido a la adopción posterior de medidas significativas²⁷. Además, a razón de un informe por año, llevaría más de cuatro decenios evaluar cada programa de las Naciones Unidas (o partes de los programas, como se hace en algunas de las evaluaciones) incluso una sola vez.

b) En la Secretaría se está introduciendo paulatinamente un sistema de autoevaluación, supervisado por la Dependencia Central de Evaluación. Pero el sistema es bastante ambiguo y permisivo con respecto a su alcance y frecuencia. Se ha previsto que habrá una sola autoevaluación cada seis años para cada programa. Los progresos alcanzados en la ampliación del uso del sistema más allá de la etapa experimental inicial han sido lentos, la calidad de las autoevaluaciones es muy diversa y la Dependencia Central de Evaluación reconoce que existen problemas con los administradores de programas que no toman en serio el proceso. Como el sistema se creó principalmente para que lo usen los propios administradores, también proporciona información mínima y demasiado general a los órganos rectores sobre su funcionamiento e información casi nula para la adopción de decisiones relativa a los programas. Los problemas se complican aún más porque los programas de capacitación de administradores en la autoevaluación también han sido mínimos (sólo se capacitó a unas 30 personas por año en los últimos siete años). En el informe del Secretario General correspondiente a 1992 también se observó que existen problemas para aplicar los resultados de las evaluaciones a los programas y que los administradores de los programas citan la falta de recursos como un factor esencial que entorpece sus esfuerzos por realizar evaluaciones serias²⁸.

c) La cuestión de la plantilla de la Dependencia Central de Evaluación se vincula estrechamente con estos problemas. La plantilla actual no es en modo alguno suficiente para llevar a cabo un programa sólido de evaluaciones a fondo de las funciones de apoyo y supervisión de un sistema de autoevaluación y presentación de informes en gran escala. El tercer informe de la DCI sobre la evaluación en todo el sistema en 1985 indicaba que aún si la Dependencia Central

de Evaluación tuviera sólo el modesto promedio de funcionarios de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, debería contar con aproximadamente 15 puestos del cuadro orgánico y no con los cuatro que poseía. Desde ese momento el número de puestos aumentó a seis, pero aún sigue siendo a todas luces insuficiente²⁹. En el informe del Secretario General correspondiente a 1992 se citaban las reiteradas inquietudes respecto de la necesidad de fortalecer la evaluación, que se remontaban a la resolución 36/228 B de la Asamblea General, de diciembre de 1981. Pero en el informe de 1992 sólo se señalaba, al igual que en informes anteriores, que el Secretario General presentaría algunas propuestas en el futuro para fortalecer, muy tardíamente, la función de evaluación³⁰.

38. El informe de la DCI de 1988 relativo a la presentación de informes sobre la ejecución de programas instaba a que se agregara la presentación de informes resumidos de evaluación a la presentación de informes sobre ejecución de programas a fin de que los órganos rectores contaran con información sustantiva sobre la ejecución y calidad de los programas. Pero en el informe complementario del Secretario General pedido por la Asamblea General se sostenía que el sistema de evaluación interna estaba demasiado poco desarrollado para respaldar el sistema revisado de presentación de informes sobre ejecución que sugería la DCI³¹.

39. En 1991 la Asamblea General pidió al CPC y a la Comisión Consultiva que reconsideraran ese informe de la DCI³². El CPC tomó nota de la elevada calidad del informe y expresó su acuerdo con la descripción de las imperfecciones en la presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y los resultados alcanzados. Expresó su preocupación por la falta de mejoramiento a lo largo de los años en la presentación de informes analíticos sobre la ejecución y convino en que era preciso fortalecer la función de evaluación mediante un cambio de actitud dentro de la Secretaría, y también mediante el recurso a las evaluaciones externas independientes³³.

40. En el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social de 1992, el Presidente del CPC informó que el Comité había llegado una vez más a la conclusión de que, aunque importante, la evaluación seguía siendo un elemento débil de la gestión de las Naciones Unidas. En su propia declaración ante el Consejo Económico y Social, el Contralor de las Naciones Unidas convino en que la evaluación de los programas no era satisfactoria. Señaló que no se trataba simplemente de una actitud o un problema de documentación: no había técnicas apropiadas de evaluación y se necesitaba un mayor esfuerzo intelectual para evaluar los programas³⁴. No obstante, posteriormente la Asamblea General sólo dio apoyo en general a las conclusiones y recomendaciones del CPC y pidió que se mejorara la metodología de autoevaluación³⁵. Por consiguiente, el estado actual de la evaluación interna en las Naciones Unidas sigue reflejando una actitud pesimista y negativa.

C. Dependencia Central de Supervisión

41. La función de supervisión se ha desarrollado en gran medida paralelamente con la evaluación interna, pero de manera más rígida, y ha suscitado mucho más sistemáticamente una actitud de insatisfacción. Durante muchos años los órganos rectores pidieron que se informara sobre los progresos alcanzados en la

ejecución de los programas y los resultados obtenidos. Cuando en un informe de la DCI de 1978 se propuso la supervisión y evaluación sistemáticas de la ejecución de los programas³⁶, el CPC y la Comisión Consultiva hicieron suya la idea y la Asamblea General la aprobó.

42. Lamentablemente, el primer informe bienal presentado en 1980 proporcionó sólo un formato muy limitado de "recuento de los productos". La Secretaría explicó que, como la mayor parte de las descripciones del presupuesto por programas eran imprecisas e insuficientes, la ejecución no se podía analizar de la manera prometida. A lo largo de los años, el CPC ha seguido pidiendo que se presenten informes más analíticos pero la Secretaría, sosteniendo que es necesario mantener la comparabilidad de bienio a bienio, siguió limitada cada vez más rígidamente por el formato de los gráficos de productos.

43. Se creó una Dependencia Central de Supervisión encargada de aplicar y supervisar el sistema y la Secretaría prometió en 1984 que la Dependencia no sólo ampliaría y perfeccionaría el sistema sino que prepararía procedimientos para un control central independiente de los productos obtenidos y para celebrar consultas acerca de las desviaciones importantes de los compromisos programados³⁷.

44. Sin embargo, en el documento de la DCI presentado en 1988 sobre los informes relativos a la ejecución se señaló que los informes bienales sobre la ejecución de los programas se limitaban a presentar una tabulación sumamente mecánica de miles de "productos" de programas. Los informes, poco utilizados, incompletos y publicados a destiempo contribuyeron muy poco a las decisiones adoptadas por los órganos rectores sobre programas y prácticamente no contenían análisis alguno. La DCI recomendó que el nuevo proceso de autoevaluación se combinara con los informes sobre la ejecución de los programas como un paso de importancia crítica para integrar por fin la evaluación y la supervisión como elementos de trabajo para los administradores superiores y los órganos rectores, de conformidad con lo estipulado en el reglamento y la reglamentación detallada aprobados en 1982, con lo pedido por la Quinta Comisión y lo prometido por la Secretaría en 1985³⁸.

45. En respuesta, la Asamblea General subrayó que "los informes futuros sobre ejecución y evaluación de programas deben ayudar a los Estados Miembros a calibrar los resultados en función de los objetivos establecidos", y pidió al Secretario General que respondiera a las recomendaciones de la DCI. No obstante, en su informe de 1989, el Secretario General no sólo sostuvo que el sistema de evaluación era demasiado deficiente para dar apoyo a un sistema revisado de información sobre la ejecución de los programas sino que respaldó la idea de conservar el formato del recuento de los productos como la única sinopsis disponible³⁹. Cuando posteriormente la Asamblea General pidió que se introdujeran nuevas mejoras en la metodología de recuento de los productos, la Secretaría manifestó que no tenía un mandato que le permitiera aplicar la propuesta de la DCI de que se presentaran informes sustantivos sobre la ejecución de los programas⁴⁰.

46. Así y todo, en 1990, tras examinar el informe siguiente sobre la ejecución de los programas, la Comisión Consultiva se sumó a la batalla. Observó que el informe sólo era cuantitativo, era incompleto, no trataba de evaluar la calidad y pertinencia de los productos y mezclaba diferentes tipos de productos.

También tomó nota del argumento del Secretario General de que los problemas eran intrínsecos y sólo podrían superarse mediante cambios en la concepción de la supervisión y, a decir verdad, de todo el sistema de planificación y programación. Por consiguiente, la Comisión Consultiva dudó de la utilidad de los informes sobre la ejecución de los programas para los Estados Miembros y estimó que debía suspenderse la publicación de nuevos informes hasta que se resolvieran las dificultades metodológicas⁴¹.

47. En respuesta, el Secretario General informó en 1991 que ya no se podía emplear un solo formato de presentación de informes sobre la ejecución de los programas. Aunque no propuso cambios fundamentales, señaló que en los informes futuros se utilizarían cuatro formatos diferentes y que se agregaría un análisis de las razones por las cuales se cambiaban algunos productos. En el informe se hizo hincapié en que la cuestión de la calidad de los productos y servicios de las Naciones Unidas en relación con los objetivos seguiría excluyéndose de la supervisión de la ejecución⁴².

48. En 1992 el CPC examinó el informe sobre la ejecución de los programas correspondiente a 1990-1991, y volvió a examinar el informe de la Dependencia Común de Inspección en 1988. A juicio de algunas delegaciones, el informe de la Secretaría seguía siendo insuficiente, de escasa utilidad y poco analítico; otros encomiaron su claridad y observaron algunas mejoras. El Comité pidió que se siguiera analizando la ejecución de los programas y la utilización de los recursos en el futuro, observó el valor limitado de la cuantificación de los productos y convino en que la supervisión eficaz dependía de que hubiera presupuestos por programas sólidos y concretos. También subrayó la importancia de fortalecer la rendición de cuentas individual en todos los programas de las Naciones Unidas⁴³.

49. Así pues, el proceso de supervisión de programas sigue funcionando dificultosamente, con el mismo engorroso formato cuantitativo que se estableció hace más de un decenio, porque, al parecer, los sistemas de programación conexos no permiten contar con mayor información (el mismo pretexto presentado en 1980; véanse los párrafos anteriores), y a pesar de las considerables dudas expresadas por muchos Estados Miembros acerca del valor de ese procedimiento. Nunca se ha producido en la Dependencia Central de Supervisión un cambio que le permita ejercer una verdadera función de supervisión del análisis y la investigación de las desviaciones de los compromisos, los problemas y las modalidades de ejecución; la tarea de verificar los productos obtenidos se asignó a la División de Auditoría Interna, ya sobrecargada de trabajo. El actual proceso de recopilación de productos es trabajoso y no sólo consume un número considerable de recursos humanos para recopilar los productos en la Dependencia Central de Supervisión y toda la Secretaría, sino que parece estar muy alejado de los objetivos en materia de presentación de informes analíticos sobre los progresos logrados en la ejecución de los programas y los resultados obtenidos, fijados originalmente por la Asamblea General.

D. Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión

50. El Servicio de Gestión Administrativa realizó estudios amplios sobre la gestión y utilización de los recursos humanos en la Secretaría a principios del decenio de 1970. No obstante, en 1976 la Quinta Comisión señaló que le

preocupaba que no se estuvieran utilizando plenamente las posibilidades del Servicio, que éste careciera de independencia necesaria y que se hiciera caso omiso de sus recomendaciones.

51. En 1976, la Asamblea General llegó a la conclusión de que era esencial contar con un programa eficaz y permanente de mejoramiento de la gestión y pidió al Secretario General que fortaleciera el papel y las funciones del Servicio de Gestión Administrativa:

- Autorizándolo a identificar los problemas de gestión, a examinarlos y a informar al respecto;
- Prestando su entero apoyo al Servicio y a la pronta aplicación de sus recomendaciones;
- Asegurando la elevada calidad del personal del Servicio; y
- Presentando cada año a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto un informe sobre la labor del Servicio de Gestión Administrativa así como una lista completa de todas las recomendaciones formuladas por el Servicio y las medidas adoptadas al respecto⁴⁴.

52. Posteriormente, el Servicio llevó a cabo unos 15 exámenes y estudios especiales de gestión cada año, y presentó informes cada dos años a la Comisión Consultiva sobre los resultados obtenidos. En 1985, la plantilla se redujo como parte de una fusión y el Servicio pasó a denominarse Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión, como parte de la reorganización del Departamento de Administración y Gestión, pero no recibió un nuevo mandato. No obstante, en 1986 el Grupo de los 18, a la vez que subrayaba la necesidad de aumentar la eficiencia en las principales operaciones administrativas de la Secretaría, llegó a la abrupta conclusión de que el Servicio tenía utilidad marginal y recomendó que se suprimiera. El Secretario General no estuvo de acuerdo y mantuvo el servicio, sosteniendo que cumplía funciones particularmente importantes⁴⁵.

53. Tras varias modificaciones más de la organización del Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión, la DCI preparó un informe al respecto en 1991, que complementaba un informe de 1981 en que había llegado a la conclusión de que las dependencias de servicios de gestión en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Servicio de Gestión Administrativa y el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión, recibían una desalentadora baja prioridad como centros de coordinación de las actividades sistemáticas encaminadas a mejorar la gestión⁴⁶.

54. En el informe de 1991 de la DCI⁴⁷ se llegó a la conclusión de que el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión no había podido funcionar de la manera prevista por la Asamblea General. Durante la reorganización había perdido no sólo funcionarios sino también su función principal en el mejoramiento de la gestión, así como su independencia y dinamismo. La DCI sostenía que las funciones permanentes de mejoramiento de la gestión previstas para el Servicio eran demasiado importantes para permitir tal desgaste. Señalaba que el Servicio podría resultar particularmente útil para racionalizar los procesos de la Secretaría, realizar un análisis del volumen de trabajo,

contribuir a eliminar el derroche y la duplicación y garantizar el uso eficiente de los recursos humanos.

55. La DCI recomendó una serie de medidas concretas encaminadas a fortalecer el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión, incluido el aumento del número de funcionarios, la reactivación de las consultas con la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre sus programas de trabajo y el restablecimiento de la presentación de un informe bienal a la Asamblea General sobre la labor del Servicio. No obstante, el Secretario General consideró que era necesario realizar más estudios antes de agregar funcionarios al Servicio y elevar la categoría del funcionario del Departamento de Administración y Gestión (el Contralor) del cual depende. Sugirió que la Asamblea General aplazara el examen del informe hasta su cuadragésimo séptimo período de sesiones, en 1992, momento en que el Secretario General presentaría sus propias opiniones⁴⁸. No obstante, esto no ocurrió así.

56. Los Inspectores siguen manteniendo la opinión de que la baja prioridad asignada a las actividades permanentes de mejoramiento de la gestión, según lo demuestra la persistente debilidad del Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión, perjudica gravemente la gestión eficaz de la Secretaría de las Naciones Unidas y el logro de los objetivos establecidos por la Asamblea General en su resolución 31/94 y debe cambiarse con urgencia.

E. Problemas comunes

57. Las cuatro principales dependencias de supervisión comparten algunos problemas fundamentales. Ya se ha mencionado la grave escasez de personal de la División de Auditoría Interna y la Dependencia Central de Evaluación y el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión cuenta con menos funcionarios que en el pasado. Pero incluso combinadas, las cuatro dependencias de la Secretaría, que tienen solamente 62 puestos del cuadro orgánico y las categorías superiores (46 en la División de Auditoría Interna, 6 en la Dependencia Central de Evaluación, 4 en la Dependencia Central de Supervisión y 6 en el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión) también tienen un número insuficiente de funcionarios si se las compara con organizaciones similares, según lo demuestran algunos cálculos numéricos recientes.

58. En un análisis realizado en 1993 por los auditores internos del sistema de las Naciones Unidas⁴⁹ se llegó a la conclusión de que tenían un número notablemente reducido de auditores en comparación con un estudio sobre el mercado laboral de la auditoría realizado en 1992 en los Estados Unidos. En tanto que las organizaciones del gobierno federal de los Estados Unidos presentaban una proporción promedio entre auditores y total de funcionarios de 1:125, la proporción comparable en el sector financiero y bancario de los Estados Unidos era 1:162, en tanto que en los organismos del sistema de las Naciones Unidas era sólo 1:264. Peor aún, la proporción en la Secretaría de las Naciones Unidas era solamente 1:346, escasamente un tercio de la proporción en la administración pública de los Estados Unidos (y estas otras organizaciones a veces tienen dependencias de evaluación y servicios de gestión de mayores dimensiones que las Naciones Unidas). Además, la Secretaría de las Naciones Unidas presentaba las proporciones menores en varias comparaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas.

		<u>Organismo</u> <u>promedio del</u> <u>sistema de las</u> <u>Naciones Unidas</u>	<u>Secretaría de las</u> <u>Naciones Unidas</u>
Audidores/presupuesto		1:43 millones de dólares	1:66 millones de dólares
Créditos auditoría/presupuesto	para	0,28%	0,17%
Audidores/total funcionarios	de	1:264	1:346

59. En un libro publicado en 1993 se presentó una excelente reseña de los factores principales que determinaban la eficacia de las actividades de supervisión, incluidos los porcentajes de cobertura. Se observaba una variación considerable en los porcentajes de cobertura entre los órganos de la administración pública federal de los Estados Unidos y se subrayaba la necesidad de garantizar un nivel mínimo absoluto de profesionales calificados⁵⁹. La organización de los Estados Unidos más parecida a la Secretaría de las Naciones Unidas la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, con aproximadamente 10.000 funcionarios y programas operacionales en todo el mundo, principalmente en los países en desarrollo. Este organismo cuenta con aproximadamente un funcionario de supervisión por cada 30 millones de dólares de productos. Otros funcionarios con conocimientos especializados sobre el tema sugirieron que se asignara aproximadamente el 1% del total del presupuesto a las tareas de supervisión.

60. Las proporciones mencionadas indican que los casi 90 funcionarios de supervisión (del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales) asignados a la nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones no serán suficientes. La primera proporción, un funcionario por cada 30 millones de dólares de gastos, indica que el número total de personal de supervisión debería ser aproximadamente 217 funcionarios en vez de 90 (sobre la base de una estimación general realizada por funcionarios de la Secretaría, a causa de las notables variaciones en los gastos de funcionamiento, de aproximadamente 6.500 millones de dólares del total de gastos que las Naciones Unidas realizarían en 1993). La segunda proporción, es decir, la asignación del 1% del total de gastos presupuestarios a las tareas de supervisión, indica un presupuesto anual de unos 65 millones de dólares para la nueva oficina, más de nueve veces los presupuestos anuales combinados de las cuatro antiguas dependencias centrales de supervisión, y supone el empleo de aproximadamente 800 funcionarios, en vez del total actual de 90.

61. Parte de esos créditos se deberían utilizar para reclasificar los puestos a una categoría superior (a fin de poder contratar a profesionales ampliamente calificados en vez de principiantes, como ocurre con demasiada frecuencia en la actualidad) y para proporcionar suficientes fondos para viajes a fin de examinar los problemas operacionales sobre el terreno en todo el mundo (con los que tampoco se cuenta en la actualidad). No obstante, las proporciones indican que la Secretaría de las Naciones Unidas sólo cuenta con aproximadamente entre la

mitad y la octava parte del número de funcionarios que necesita para llevar a cabo una supervisión atinada y eficaz de sus programas.

62. Un segundo factor esencial es que no se necesitan simplemente funcionarios sino funcionarios plenamente calificados y competentes. La DCI solicitó datos sobre los funcionarios del cuadro orgánico de las cuatro dependencias de supervisión, que demostraron que aproximadamente el 50% de los funcionarios tenía títulos universitarios y profesionales superiores, principalmente en administración, contabilidad y auditoría y administración pública. Un número considerable también contaba con importante experiencia de auditoría y consultorías en el sector privado, o años de experiencia en las dependencias de supervisión de la Secretaría. No obstante, aproximadamente un tercio tenía títulos universitarios sólo en esferas no relacionadas con la gestión, tales como las relaciones internacionales o la sociología, y escasa o ninguna experiencia en materia de análisis de gestión antes de comenzar a desempeñarse en las dependencias de supervisión. La nueva oficina necesita tiempo para decidir la combinación exacta de capacidad y experiencia que necesitará, pero los Inspectores creen que en el futuro se debería insistir más en la selección y el mantenimiento de una lista completa de personal de supervisión profesional altamente calificado, capacitado y productivo.

63. Un tercer factor es la independencia, de importancia crítica para realizar una labor eficaz de supervisión. Aunque el Departamento de Administración y Gestión sostuvo que las cuatro antiguas dependencias de supervisión eran libres de realizar su labor sin injerencias, es evidente que todo el personal de esas dependencias pequeñas y de menor categoría estaba en una clara situación de desventaja cuando entraba en conflicto con funcionarios superiores de departamentos operativos o del Departamento de Administración y Gestión y que también dependía de funcionarios de más alto nivel del mismo Departamento en lo que respecta a sus asignaciones futuras, ascensos y promoción de las perspectivas de carrera.

64. Un comité de auditores internos del sistema de las Naciones Unidas, constituido con el fin de definir las funciones de la auditoría interna en 1977, llegó a la conclusión de que la Auditoría Interna moderna es una actividad independiente de evaluación, debe depender directamente del jefe ejecutivo a fin de poder ejercer plenamente su independencia y debe tener acceso pleno e irrestricto, libertad de acción, recursos suficientes y contar con la aceptación y el apoyo del jefe ejecutivo⁵¹.

65. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, que tiene más de 150 países miembros y está reconocida como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social, es la organización líder en todo el mundo en la esfera de las auditorías oficiales. La Declaración de Lima, de 1977, sobre las directrices de esta organización en materia de auditoría señala que las instituciones dedicadas a la auditoría y sus funcionarios pueden ser objetivos y eficaces sólo si son independientes de la institución a la que se realiza la auditoría y están protegidos contra la influencia externa. Los servicios de auditoría interna están forzosamente subordinados al jefe del organismo, pero deben tener toda la independencia funcional y organizativa posible dentro de las respectivas estructuras de organización⁵². Las normas de auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, revisadas por

su Comité de Normas de Auditoría en 1992, también consideran a la independencia como la primera y vital norma general sobre auditorías⁵³.

66. Una dependencia de supervisión no sólo debe ser independiente sino que su independencia también debe ser percibida por otros a fin de tener la credibilidad necesaria. A juicio de los Inspectores, las dependencias pequeñas, de baja categoría y escasas de personal del Departamento de Administración y Gestión no tenían esa independencia o credibilidad. Aparentemente, la Asamblea General también llegó a la misma conclusión. A fines de 1992 alentó al Secretario General y a los jefes ejecutivos de las organizaciones y programas de las Naciones Unidas "a que adopten medidas urgentes para reforzar la independencia y la eficacia de la función de auditoría interna". La Asamblea apoyó además las medidas adoptadas por la Junta de Auditores "para lograr que las normas comunes de comprobación de cuentas del sistema de las Naciones Unidas sean compatibles con las de órganos internacionales de auditoría de reconocida autoridad"⁵⁴. La creación de la Oficina de Inspecciones e Investigaciones en septiembre de 1993, que combina las cuatro dependencias y depende directamente del Secretario General, debería contribuir considerablemente a superar este problema fundamental de supervisión en la Secretaría.

67. Un cuarto y último punto se refiere a las graves deficiencias en el alcance mundial de las principales dependencias de supervisión. La Dependencia Central de Evaluación, la Dependencia Central de Supervisión y el Servicio de Gestión Administrativa son dependencias centralizadas en Nueva York con presupuestos de viaje muy reducidos. La carga de los gastos correspondientes a otras sedes y programas sobre el terreno recae en la División de Auditoría Interna, pero, con sus serias carencias en el número de funcionarios, sus planes de trabajo demuestran que todavía no ha podido ponerse a la par de la expansión sumamente rápida que se ha producido en los programas operacionales de las Naciones Unidas. La mayoría de las actividades de supervisión siguen concentrándose en las actividades de la Sede y en los sectores económico y social, no en los vastos recursos y prioridades que en la actualidad se dedican a los programas humanitarios, de mantenimiento de la paz y otros programas sobre el terreno complejos y en gran escala.

68. También existen graves deficiencias en la supervisión en diversos lugares de destino de las Naciones Unidas. En las cinco comisiones regionales prácticamente no se han nombrado funcionarios para las actividades de supervisión y mejoramiento de la gestión, a pesar de que la DCI y otros órganos han instado a hacerlo⁵⁵. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) ilustra una tendencia descendente. En un estudio realizado en 1977 por el Servicio de Gestión Administrativa se instaba a que se creara una función importante de servicios de gestión y desarrollo de sistemas, con varios funcionarios, en Ginebra. No obstante, en 1985, la DCI descubrió que sólo se había asignado a un funcionario para mejorar sistemáticamente las operaciones en relación con los 3.300 funcionarios y 600 millones de dólares de gastos anuales de las dependencias de las Naciones Unidas en Ginebra⁵⁶. La DCI recomendó que se adoptaran medidas urgentes para fortalecer esos servicios, pero en 1989 la Secretaría convirtió el único puesto de servicios de gestión en un puesto administrativo general para prestar asistencia al Director de Administración de la ONUG. Aparte de una nueva dependencia creada en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a fines de 1992, no

existe en la actualidad ninguna función de mejoramiento de la gestión para los diversos y extensos programas que se llevan a cabo en Ginebra.

IV. DEFICIENCIAS DE OTROS PROCESOS DE RENDICION DE CUENTAS Y SUPERVISION

69. Las cuatro dependencias principales de supervisión examinadas en los capítulos II y III son elementos esenciales del proceso de rendición de cuentas y supervisión pero no son los únicos. Una organización debe tener además otras funciones de supervisión así como también programas eficaces para mejorar la gestión, procesos individuales de rendición de cuentas, controles operacionales básicos y sistemas y unidades de apoyo. Las secciones siguientes indican que la Secretaría ha logrado instituir apenas sistemas parciales, entablar debates conceptuales o bien iniciar procesos poco rigurosos e inadecuados en esos sectores. Es muy importante señalar que los sectores mencionados en este documento son sólo un muestrario de actividades y no llegan a constituir el sistema amplio integrado de rendición de cuentas y supervisión ni los cambios fundamentales en materia de gestión que tanto necesita la Secretaría de las Naciones Unidas.

A. Inspección

70. La inspección es un proceso de exámenes independientes, in situ, de las dependencias a fin de localizar y resolver los problemas operacionales. En una inspección se compara la labor de una dependencia con los objetivos de política establecidos, los programas de trabajo, los reglamentos aplicables y los recursos asignados a ella. En una inspección pueden ponerse de manifiesto problemas e ineficiencias importantes en las plantillas, la descripción de las funciones, los flujos de información y de trabajo, los resultados y los servicios prestados y la calidad y capacidad de reacción para adoptar decisiones de la administración, así como atascamientos y atrasos del trabajo.

71. En 1985 los expertos del Grupo de los 18 hicieron mucho hincapié en que la complejidad, el exceso de puestos de categoría superior y el carácter fragmentario de la estructura orgánica de la Secretaría tenían como consecuencia la duplicación de esfuerzos y una reducción de la productividad e impedían que se aprovecharan al máximo los recursos. Para aumentar la productividad y la capacidad de la Secretaría de prestar servicios de alta calidad había que proceder a una racionalización⁵⁷.

72. A partir de 1986 se han realizado muchas reorganizaciones y reestructuraciones de las dependencias orgánicas de la Secretaría, en particular en Nueva York. No obstante, ese proceso parece haberse desarrollado fundamentalmente en un nivel estructural, conceptual y de políticas general sin los detallados análisis operacionales de las dependencias individuales que proporcionaría un proceso corriente de inspecciones independientes. El Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión y el Servicio de Gestión Administrativa realizaron serie de exámenes al estilo de las inspecciones descritas y la División de Auditoría Interna ha tratado de llevar a cabo la labor de auditoría aplicando un criterio de costo-beneficio. Pero los dos grupos son muy pequeños

y los esfuerzos parciales que pueden dedicar al trabajo de inspección están muy lejos de cubrir todas las necesidades.

73. En todo este informe se menciona la relativa laxitud y el alcance muy limitado de los actuales procesos de rendición de cuentas. Algunos funcionarios superiores de la Secretaría han comentado con los Inspectores que no se habían topado nunca con un representante de supervisión de la Secretaría en toda su carrera en la Sede y en el terreno. Por ende los Inspectores opinan que la inspección es otro de los sectores fundamentales, junto al de investigaciones, que debe ser fortalecido además de las cuatro funciones de supervisión examinadas en el capítulo anterior. Es esencial que se efectúen inspecciones in situ sistemáticamente para garantizar que todos los directores de los programas apliquen los controles administrativos necesarios para racionalizar sus actividades, analicen cuidadosamente el volumen de trabajo, eliminen todo despilfarro y duplicación y aprovechen al máximo el oneroso personal que se les confía que, por otra parte, es cada vez más escaso.

B. Investigaciones

74. En todos los países y en todas las grandes organizaciones del mundo se incurre en despilfarro, fraude, abuso y corrupción. Esta realidad se ve confirmada no sólo por los informes que dan los medios de comunicación internacionales casi a diario sino también por el volumen cada vez mayor de documentación nacional e internacional referida a las causas de esos males y a las maneras de combatirlos⁵⁸. Las propias Naciones Unidas en conferencias internacionales sobre la prevención del delito celebradas en el último decenio han prestado atención a los abusos de poder de los funcionarios públicos y recientemente han publicado un manual de medidas prácticas para contrarrestar la corrupción y la intimidación oficiales⁵⁹. Es esencial que se adopten medidas correctivas, puesto que esos problemas pueden ir minando las operaciones de una organización, desmoralizar a su personal y perjudicar gravemente a su credibilidad (como observó la Asamblea General en la resolución 47/211)⁶⁰.

75. La Organización de las Naciones Unidas no está exenta de esos problemas de despilfarro, fraude, abuso y corrupción y en la actualidad no cuenta con los medios necesarios para solucionarlos. Los funcionarios de la División de Auditoría Interna comunicaron a los inspectores que ellos examinaban a fondo esos casos cuando los descubrían y notificaban a la "autoridad que correspondiese". Empero, observaron también que las investigaciones de las denuncias de transgresiones no estaban centralizadas ni organizadas. El jefe saliente del Departamento de Administración y Gestión informó al Secretario General en marzo de 1993 de que los órganos de supervisión, crónicamente fragmentarios e inadecuados, eran prácticamente incapaces de resolver los problemas de fraude, despilfarro y abuso y que a menudo era imposible reunir equipos de investigación especiales antes de que se perdiese la pista. Observó, al igual que los Inspectores, que los procedimientos de supervisión carecen de nivel profesional y no están reglamentados.

76. En la actualidad los únicos datos globales sólidos sobre esas investigaciones provienen de los casos de las reclamaciones del personal y medidas disciplinarias administrativas presentados en apelación ante la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH) en el marco del programa de

administración de justicia (véase la sección siguiente). Esos datos demuestran un aumento reciente muy alarmante de la proporción de casos de mala administración y fraude al haber aumentado rápidamente el volumen de operaciones en el terreno en todo el mundo.

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Primer</u> <u>semestre</u> <u>de 1993</u>
Total de nuevos casos presentados	28	30	40	70
Subtotal: Mala administración/fraude	15	17	13	45
Casos que culminaron en:				
Despido de funcionarios	2	4	4	1
Adopción de las medidas correspondientes	8	10	4	3
Falta de pruebas	4	2	5	29
Varios	1	1	1	13

77. Existen otros datos pero son sólo parciales. Los informes bianuales de la Junta de Auditores contienen algunos datos sobre fraude y presunción de fraude comunicados por la Secretaría. En esos informes se reflejaron importantes problemas de fraude relacionados con el subsidio de educación y con reembolsos del impuesto sobre la renta descubiertos por auditorías integradas efectuadas por única vez por la División de Auditoría Interna a mediados del decenio de 1980. Pero el resto de los datos corresponden únicamente a seis casos por año de un monto medio de 10.000 dólares cada uno. Puesto que los informes abarcan únicamente el período de 1986-1991, tampoco se refieren a los problemas de fraude resultantes de la enorme expansión reciente de las actividades operacionales⁶¹. Mientras tanto, las estadísticas parciales de la División de Auditoría Interna sobre la recuperación de fondos objeto de fraude, que es responsabilidad de los directores de los programas en cuestión, presentan problemas graves. Entre 1988 y mediados de 1993 los auditores internos recomendaron que se recuperasen 3.500.000 dólares, pero de los cuales se han recuperado apenas 85.000 dólares, o sea, sólo un 2%.

78. La Asamblea General ha manifestado su preocupación por estos asuntos en las últimas resoluciones relativas a los informes financieros. Más recientemente manifestó su inquietud por las deficiencias y el uso inadecuado o fraudulento de los recursos denunciados por la Junta de Auditores y otros casos similares. En diciembre de 1992 pidió al Secretario General que hiciese propuestas sobre el establecimiento de mecanismos jurídicos eficaces para recuperar los fondos apropiados indebidamente y el enjuiciamiento penal de las personas que hubiesen hecho víctima de fraudes a la Organización⁶².

79. Los Inspectores opinan que este sector, al igual que el de inspección, requiere con urgencia una supervisión sistemática. En lugar de formar equipos especiales con los directores de los programas para resolver las emergencias, la Secretaría tiene que crear una dependencia de investigaciones dotada de personal de dedicación exclusiva con formación profesional en el campo jurídico, contable y de las investigaciones. Asimismo, más que tratar de resolver los casos de despilfarro, fraude, abuso y corrupción una vez descubiertos, la Secretaría debe hacer estudios especiales y evaluaciones de vulnerabilidad que permitan determinar cuáles son los programas u operaciones de mayor riesgo para poder adoptar medidas preventivas antes de que se ocasionen perjuicios graves a la Organización.

C. Participación del personal

80. Una de las maneras más efectivas de combatir el despilfarro, el fraude, el abuso y la corrupción consiste en la vigilancia y la cooperación de quienes estén mejor informados sobre las operaciones de los programas. Los funcionarios y otras personas relacionadas con los programas de las Naciones Unidas (especialmente sobre el terreno) pueden desempeñar una función muy importante denunciando las posibles transgresiones por medio de líneas de comunicación directa con dependencias de supervisión independientes. Este procedimiento requiere una rigurosa confidencialidad y la protección de los derechos de las personas investigadas y de las que presentan las denuncias para que no sean objeto de represalias inmediatas o mediatas.

81. La Secretaría de las Naciones Unidas tiene desde hace mucho tiempo un sistema de "administración de justicia" para las reclamaciones, apelaciones y procedimientos disciplinarios del personal. En los últimos años se han preparado varios informes sobre la manera de mejorar este sistema (entre ellos uno de la Dependencia Común de Inspección)⁶³, puesto que su funcionamiento deja mucho que desear. En 1987 el Secretario Adjunto de Administración y Gestión dijo que algo había fallado gravemente en el sistema de justicia interno, el cual, si no impedía que aumentara la sensación de arbitrariedad y discriminación, podría desmoralizar a los funcionarios y terminaría por destruir a cualquier organización internacional por muy elevados que fuesen sus ideales y sus fines⁶⁴. El sistema resulta muy pesado y complejo, de una penosa lentitud para resolver los casos y muy caro por la cantidad de recursos, energía emocional y tiempo que consume al personal. Además no es independiente porque está controlado en todos los aspectos por el Departamento de Administración y Gestión.

82. En abril de 1993 la Asamblea General se limitó a "lamentar" que no se hubiese presentado el informe sobre la administración de justicia en la Secretaría solicitado en 1990 al Secretario General. Además, destacó la importancia de "un sistema de justicia interno justo, transparente, sencillo, imparcial y eficiente" y pidió al Secretario General que hiciese un estudio amplio que incluyese información sobre los gastos que resultaban del sistema y que lo presentase a la Asamblea General, a más tardar en su cuadragésimo noveno período de sesiones, en 1994⁶⁵.

83. Un procedimiento mucho más independiente para alentar la participación de los funcionarios en las investigaciones de reclamaciones, fraudes y despilfarro

es el empleo de un "ombudsman" o mediador, institución que se encuentra en muchos países y organizaciones de todo el mundo⁶⁶ como también en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (como se verá en el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre rendición de cuentas y supervisión relativo a todo el sistema). La Asamblea General y la Dependencia Común de Inspección han pedido al Secretario General en varias ocasiones que considerase la posibilidad de crear la Oficina del Mediador. Empero, a pesar de haber despertado cierto interés y de los informes y propuestas preparados al respecto esa idea nunca fue llevada a la práctica⁶⁷ y en la actualidad parece haber quedado en el olvido.

84. La Asamblea General ha seguido insistiendo en el importante tema de la mayor participación del personal. En 1990 pidió al Secretario General que examinase, en consulta con la Junta de Auditores y con la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, "medidas eficaces para que los funcionarios puedan informar con mayor facilidad, confidencialmente", sobre cualquier uso inadecuado de los recursos y que lo comunicase a la Asamblea⁶⁸. En 1991 insistió en su pedido sobre la "aplicación de medidas eficaces" para facilitar la comunicación de información de carácter confidencial⁶⁹. No obstante, en el informe del Secretario General se llegó a la conclusión de que las normas de control y los canales de comunicación con el Contralor existentes son adecuados, que los sistemas de información confidencial generan sus propios problemas y que la Secretaría mantendrá la cuestión en examen⁷⁰.

85. La Asamblea General "tomó nota" de ese informe, y la idea de la línea de comunicación directa parece haber quedado en el olvido igual que la idea del mediador. Sin embargo, los Inspectores están preocupados por el mensaje central del informe del Secretario General, es decir, que resulta muy difícil proteger a los funcionarios que informan sobre abusos para que no sean objeto de represalias (párrafo 11 del informe). Los Inspectores coinciden con la opinión ya citada del Secretario General Adjunto según la cual si el sistema interno de justicia no sirve para impedir que surja una sensación de arbitrariedad y discriminación puede terminar por destruir a la Organización.

86. Los Inspectores creen que la Secretaría no debería aducir tácita ni expresamente su impotencia para proteger a los funcionarios de las represalias de sus superiores. En cambio, el personal directivo superior debe alentar y proteger los informes confidenciales del personal puesto que constituyen un importante medio para combatir los efectos desgastadores del despilfarro, el fraude, el abuso y la corrupción en la Secretaría de las Naciones Unidas. En el Manual de las Naciones Unidas de medidas prácticas contra la corrupción de 1990 se asesora a los países sobre los medios de contrarrestar la intimidación abierta o encubierta reconociendo que

"... la condición indispensable es una figura de poder dedicada a investigar con independencia una acusación con arreglo a sus circunstancias, que proteja de presiones indebidas a la autoridad encargada de luchar contra la corrupción o que le deje margen de maniobra para ... resistirse a las amenazas de represalias profesionales y hacer caso omiso de ellas."⁷¹

D. Aplicación de la tecnología de la información

87. A principios de 1985 la Dependencia Común de Inspección dio a conocer un informe sobre cuestiones de gestión relativas a la aplicación de las computadoras en varias organizaciones de las Naciones Unidas, en un contexto de cambios muy dinámicos en la tecnología de la información. En el informe se llegó a la conclusión de que los instrumentos y el proceso de desarrollo de sistemas computadorizados de información pueden ser un medio muy importante para ayudar a las organizaciones a alcanzar los objetivos de sus programas, aumentar la eficiencia de su trabajo de oficina y prestar servicios que respondan aún mejor a las necesidades de sus usuarios. Otra conclusión del informe fue que el desarrollo y la aplicación de los sistemas de computación de las Naciones Unidas estaban rezagados con respecto a los de otros organismos, no respondían a las necesidades o no estaban bien controlados y no contribuían a mejorar la gestión ni a economizar gastos. La Dependencia Común de Inspección instó al Secretario General a que tomase medidas urgentes para precisar lo más claramente posible el proceso de desarrollo de los sistemas de información y que examinase el equilibrio existente entre centralización y descentralización en el personal de los servicios de gestión y sistemas de computadoras⁷².

88. Desde entonces la Secretaría ha avanzado lentamente. A fines de 1985 en una reorganización del Departamento de Administración y Gestión se asignaron responsabilidades de política a una nueva División de Servicios de Gestión. A mediados de 1986 se creó una Junta de Innovaciones Tecnológicas con participación de los principales usuarios para supervisar el desarrollo de los sistemas de computación en toda la Secretaría⁷³. Empero, una evaluación de la Secretaría efectuada de conformidad con una decisión del Comité del Programa y de la Coordinación a mediados de 1987 confirmó la conclusión de la Dependencia Común de Inspección en el sentido de que la Secretaría no había aprovechado debidamente las nuevas tecnologías para aumentar la productividad ni había evaluado la tecnología que ya estaba en uso⁷⁴. A fines de 1987 la Secretaría finalmente reconoció que tenía un conjunto de 22 sistemas administrativos computadorizados sin coordinar, que había "una insatisfacción generalizada" con esos sistemas anticuados y poco ágiles y que la situación había tenido "repercusiones graves" en toda la Organización provocando enormes gastos adicionales, fragmentación de los datos e incapacidad de responder a tiempo a la necesidad de introducir cambios en el sistema⁷⁵.

89. A fines de 1988 la Asamblea General aprobó un sistema integrado de información de gestión (SIIG) para la tramitación e información administrativa en todos los lugares de destino. Se trata de un proyecto muy importante para el cual se ha contratado una empresa especializada y cuya primera etapa, que llega hasta mediados de 1994, tiene un costo total de 41 millones de dólares. Puesto que el proyecto recién comienza a ser ejecutado en forma gradual, se ha manifestado cierta ansiedad respecto de los resultados y el rendimiento de este nuevo sistema. No obstante, dos expertos independientes efectuaron una evaluación preliminar optimista⁷⁶.

90. Ahora bien, hay otros sectores donde podría aplicarse la nueva tecnología con un beneficio significativo para las operaciones de la Secretaría. La Dependencia Común de Inspección abordó por primera vez la cuestión de las grandes ventajas de una tecnología basada en discos ópticos para el almacenaje y la recuperación de datos, entre ellas la posibilidad de lograr importantes

economías en su informe de 1986 sobre los problemas de almacenaje y sus costos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁷⁷. Esas ventajas fueron reafirmadas al año siguiente en una adición de ese informe⁷⁸. Después de un ensayo satisfactorio, descrito en un informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Del proyecto de ensayo de discos ópticos en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra a un sistema de discos ópticos para las Naciones Unidas"⁷⁹, la Asamblea General pidió al Secretario General que pusiese en marcha el sistema de discos ópticos⁸⁰.

91. Es de lamentar que a mediados de 1993 el proyecto todavía no haya alcanzado un progreso apreciable en la Sede. En cambio ya se han conectado varias misiones de los Estados Miembros con la red de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Como se afirmó en el informe anual de la Dependencia Común de Inspección correspondiente a 1991, "los Inspectores opinan que, indudablemente, la ejecución autorizada de la fase operacional del proyecto se habría acelerado sustancialmente y se habrían evitado gastos innecesarios, de haberse encomendado la ejecución a personal cuyo compromiso positivo con el proyecto hubiera sido mayor"⁸¹.

92. A partir de 1991 el Secretario General empezó a presentar un informe anual sobre la situación de las innovaciones tecnológicas. Si bien ese informe no llega a satisfacer todavía lo solicitado por la Asamblea General en 1989 en relación con los análisis de costo y beneficios y la evaluación de la capacidad de utilización y de los resultados obtenidos⁸², proporciona mucho más información que la disponible hasta el momento sobre las aplicaciones y las posibilidades de las innovaciones tecnológicas en la Secretaría⁸³.

93. En el período de 1985-1993 se han realizado nuevos progresos importantes que ahora proporcionan una "masa crítica" de nuevas tecnologías, con lo cual finalmente la "revolución de la informática" comienza a rendir frutos. En la actualidad hay oportunidades muy importantes para "rediseñar" y simplificar el trabajo y los flujos de datos y lograr otros aumentos de la productividad gracias a las computadoras portátiles y a los progresos alcanzados en materia de programación, como las interfases gráficas con el usuario, la programación de redes, las bases de datos relacionales y el procesamiento de imágenes.

94. El SIIG ha permitido, entre otras cosas, realizar una cantidad de análisis a fondo de los procesos del trabajo de la Secretaría y de los flujos de datos, como resultado de lo cual se cuenta ahora con funcionarios muy bien informados en esos sectores. Los Inspectores opinan que tanto en los sistemas de computación como en los servicios de asesoramiento administrativo, como subrayó en 1985 la Dependencia Común de Inspección, sería de fundamental importancia contar con analistas de tecnología de la información de dedicación exclusiva para poder establecer servicios más eficaces que permitan satisfacer las exigencias operacionales que varían rápidamente y aprovechar mejor las nuevas tecnologías en los programas de las Naciones Unidas en el futuro.

E. Sistemas de gestión y control financieros

95. La División de Gestión y Control Financieros del Departamento de Gestión y Administración examina, actualiza y coordina las políticas, los procedimientos y los sistemas de control financieros según sea necesario en la Secretaría. En

los últimos años, en los informes de la Junta de Auditores se ha detectado una serie de problemas respecto de la eficacia de los procedimientos y controles financieros, el sistema contable y los aspectos administrativos conexos, así como también la necesidad de fortalecer esos controles.

96. La Asamblea General ha manifestado una gran preocupación ante los problemas mencionados y ha instado a la Junta de Auditores y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto a que presten una mayor atención a los controles internos. La Secretaría ha preparado varios informes para satisfacer esos pedidos. En resoluciones de la Asamblea de los últimos tres años se ha instado reiteradamente a adoptar medidas relativas a los siguientes asuntos:

- Ampliación del alcance de la auditoría y verificación del cumplimiento de las recomendaciones de los auditores,
- Información confidencial sobre el uso fraudulento de recursos,
- Estricto control del inventario,
- Control más eficaz del pago de los subsidios y prestaciones,
- Estricto cumplimiento de las normas financieras sobre la cuestión de las obligaciones sin liquidar,
- Abusos en el pago de los reembolsos del impuesto sobre la renta,
- Política de compras más transparente y eficaz en función del costo,
- Mejor control de los contratos a corto plazo,
- Recuperación de los fondos usados indebidamente, y
- Procesamiento de las personas que comenten fraude⁸⁴.

97. Los Inspectores observan que los controles de la gestión financiera están siendo objeto de una enorme atención, probablemente debido en gran medida a los informes de supervisión sistemáticos e independientes de la Junta de Auditores.

Otros sectores básicos de gestión como los informes de evaluación, la reestructuración orgánica, la planificación de los programas y los asuntos de personal tienen problemas similares (véanse las secciones I a L de este documento) pero son objeto de análisis independiente con mucho menor medida. En 1988 la Dependencia Común de Inspección recomendó que el Departamento de Administración y Gestión y el Departamento de Servicios de Conferencias, que juntos consumen casi la mitad del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, fueran también objeto de informes periódicos en los que se examinara su eficacia, la calidad de los servicios que prestan y su productividad. El Secretario General rechazó la recomendación sosteniendo que el sistema de información actual de la Secretaría era adecuado⁸⁵. Empero, los Inspectores estiman que ese sector fundamental de la actividad de la Secretaría y su recomendación al respecto merecen ser reexaminados.

98. Además, los Inspectores observan que en resoluciones recientes la Asamblea ha pedido que se cumplan estrictamente las reglas y normas financieras

existentes, que se asegure que los gastos no rebasen los fondos previstos en las habilitaciones de créditos y que se apliquen las medidas disciplinarias vigentes con miras a reforzar la disciplina contable y presupuestaria⁸⁶.

99. Ahora bien, sobre este punto fundamental en un memorando enviado por el Contralor a los jefes de departamento en febrero de 1993 se afirmaba que en el bienio de 1990-1991 los gastos habían excedido de lo previsto en un grado inaceptable. El Contralor observó que 1992 no resultó mucho mejor, que las comprobaciones de cuentas recientes habían puesto de manifiesto cada vez con más frecuencia casos en que los gastos excedían de lo previsto y que evidentemente algunas oficinas no estaban respetando las limitaciones de las habilitaciones. El Contralor pidió una cooperación activa para lograr un mejor control del gasto, porque los Estados Miembros serán colectivamente cada vez menos tolerantes con esas prácticas⁸⁷. Los Inspectores observan que incurrir en gastos que exceden de los fondos habilitados es una transgresión muy seria que está sujeta a graves sanciones por lo menos en algunos países Miembros. Opinan que el único nivel aceptable en que los gastos autorizados por los directores de los programas de la Secretaría pueden exceder lo previsto de las Naciones Unidas es cero y que este principio debe cumplirse con todo rigor.

F. Capacitación en competencia administrativa

100. Cuando en una organización no existen dependencias dedicadas a ejercer una firme supervisión y a mejorar la competencia administrativa, la buena administración depende mucho más de los propios funcionarios. Pero la Secretaría de las Naciones Unidas tiene problemas de muy larga data en materia de competencia administrativa. Ya en 1978, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto observó con preocupación las dificultades existentes para establecer un mecanismo de capacitación administrativa dentro del servicio a fin de "crear y mantener un clima de gestión" en la Secretaría. No obstante, en 1986 el Secretario General tuvo que mencionar una vez más la necesidad de mejorar la gestión "en todos los niveles" y afirmar que "una de las principales tareas" del Secretario General "en los años venideros será la de asegurar que se dé alta prioridad en la contratación y en la capacitación a la competencia administrativa"⁸⁸.

101. No sólo hace falta capacitación en competencia administrativa general sino también en los conocimientos necesarios para ejecutar los programas. Los observadores han hecho notar sistemáticamente los problemas que acarrear los programas con un diseño deficiente, los objetivos poco precisos y los informes de autoevaluación insatisfactorios en el ciclo de planificación de programas de las Naciones Unidas. Esos problemas obedecen en gran parte a que los directores de los programas no han tenido la capacitación necesaria para poder cumplir bien esas tareas⁸⁹. De igual modo, en el informe de la Dependencia Común de Inspección de 1990 sobre los recursos extrapresupuestarios se observó que un problema fundamental residía en que los directores de los programas no conocían las normas y reglamentos relativos a la aceptación y utilización de fondos extrapresupuestarios, lo cual producía incertidumbres, confusión y ambigüedad en la presentación de informes sobre la gestión de lo que actualmente constituye una fuente de financiación fundamental para los programas de las Naciones Unidas, observación con la que coincidió el Secretario General⁹⁰.

102. En los últimos años los organismos del sistema de las Naciones Unidas han tomado mucha más conciencia de la importancia y la necesidad de contar con buenos programas de capacitación en competencia administrativa, como se señala en un informe reciente del Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA)⁹¹. En el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre rendición de cuentas y supervisión relativo a todo el sistema se examinarán las iniciativas tomadas recientemente. Mientras tanto las Naciones Unidas finalmente han iniciado su propio programa.

103. A fines de 1992 el Secretario General comunicó que aplicaría un sistema destinado a ampliar los conocimientos directivos, de gestión y de supervisión mediante la capacitación del personal de todas las categorías, incluidas la capacitación para mantenimiento de la paz y el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos. En el informe se observó que en la estimación efectuada por todas las dependencias de sus necesidades de capacitación para 1992-1993 se puso de manifiesto la desproporción entre las necesidades de casi 15.000 funcionarios y los recursos disponibles para ese fin. Por ejemplo, en el programa prioritario de capacitación en funciones directivas - capacitación de supervisores - participaron sólo 120 funcionarios en el período de 1991-1992 y apenas 550 desde su iniciación. En la actualidad tan sólo un 0,29% de los gastos de personal de las Naciones Unidas se destinan a la capacitación profesional y de gestión, porcentaje muy inferior al que dedican otras entidades similares del sistema de las Naciones Unidas y algunos gobiernos nacionales (entre el 2% y el 3%)⁹².

104. La Asamblea General hizo suyas las propuestas del Secretario General relativas al programa de capacitación⁹³. El Gobierno del Japón ha proporcionado 1,4 millones de dólares para gastos de puesta en funcionamiento y en el presupuesto por programas de 1994-1995 se asignan alrededor de 1,9 millones de dólares a la capacitación del personal directivo. De fines de 1993 a mediados de 1994 una empresa consultora dictará seminarios de capacitación en funciones directivas destinados a todos los directores de la Secretaría (unos 300). Asimismo, en octubre de 1993 se ofrecerá en Nueva York un programa de capacitación para funcionarios administrativos y ejecutivos sobre asuntos financieros y de personal.

105. En el informe sobre capacitación de 1992 el Secretario General observó que era un hecho ampliamente reconocido que sin dirigentes y administradores eficaces, las organizaciones corrían el riesgo de desperdiciar valiosos recursos humanos y financieros. Afirmó además que en esa etapa de la historia de las Naciones Unidas, la calidad del personal directivo y de gestión era fundamental para satisfacer las expectativas cada vez mayores de la comunidad mundial, cumplir con éxito los nuevos mandatos que se le encomendasen y adquirir un carácter más operacional a pesar de las restricciones financieras que pesaban sobre la Organización⁹⁴. El plan amplio de capacitación de personal directivo constituye una medida positiva para la creación de esa capacidad pero debería haberse puesto en marcha mucho antes.

G. Iniciativas para mejorar la gestión

106. Otro medio importante de mejorar la gestión de las organizaciones consiste en aprovechar los conocimientos y las ideas de los funcionarios que participan en la administración de los programas. Muchas organizaciones han instituido el ahorro de gastos, la reducción de los costos, el círculo de calidad, el criterio de calidad total en la gestión y otras iniciativas e incentivos. Esos programas tratan de aprovechar la creatividad y el sentido común del personal para mejorar sistemáticamente las operaciones y reducir los costos y el despilfarro.

107. Una vez más los esfuerzos realizados por la Secretaría de las Naciones Unidas han sido limitados. En 1984 el Secretario General anunció un nuevo programa de incentivos para el personal a fin de estimular la racionalización, las mejoras y la reducción del gasto en la Secretaría. En un informe de situación de 1992 observó que el programa había sido muy limitado, pues se recibían apenas unas 40 propuestas anuales (de un total de alrededor de 15.000 funcionarios), de las cuales se aceptaban sólo tres o cuatro por año que en realidad no llegaban a aplicarse en su totalidad. En ese informe se recomendaba que se ampliase el alcance del programa, se le diese mayor apoyo y visibilidad, nuevos procedimientos y premios más significativos, y que se agregase tal vez un informe anual del Secretario General a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y a la Quinta Comisión para fortalecer el programa y al propio tiempo ayudar a supervisar la aplicación de las propuestas aceptadas⁹⁵.

108. A principios de 1993 en un periódico publicado por la Secretaría se informó sobre un pequeño proyecto modelo iniciado por consultores externos para ayudar al personal de la Dependencia de la Valija Diplomática a analizar los procedimientos y las tareas que constituían su labor, los objetivos y las necesidades de los usuarios y sugerir y aplicar innovaciones destinadas a mejorar su productividad. Se prevé que habrá proyectos similares que contarán con la asistencia del Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión y de otras dependencias del Departamento de Administración y Gestión que deseen participar⁹⁶.

109. La Asamblea General manifestó su preocupación por el enorme potencial desaprovechado en ese sentido cuando a fines de 1992 exhortó al Secretario General "a que tome medidas apropiadas, conjuntamente con la Comisión de Administración Pública Internacional para lograr que el personal se sienta más estimulado y aumentar en consecuencia la creatividad y la productividad"⁹⁷. Los Inspectores creen que las dos medidas mencionadas anteriormente, si bien podrían resultar útiles si se reforzasen, constituyen apenas una pequeña proporción de lo que podría hacerse para infundir energía y un clima de innovación a la gestión en toda la Secretaría. Otra buena medida sería reactivar la propuesta del Secretario General de 1984, nunca llevada a la práctica, de presentar informes periódicos a la Asamblea General sobre las mejoras introducidas en la gestión de manera que el tema cobre prioridad⁹⁸.

H. Consultores externos en materia de gestión

110. Siempre se ha planteado la posibilidad de realizar otros exámenes externos de los resultados de la labor de Secretaría. En 1984, el CPC recomendó que las

evaluaciones de los programas quedaran a cargo de los gobiernos, a fin de complementar la cobertura limitada que brindaban las evaluaciones a fondo de la Secretaría, y en 1992 reiteró su recomendación de que se realizaran evaluaciones externas independientes. El Manual de evaluaciones de la Secretaría, publicado en 1986, afirma que los órganos intergubernamentales pueden decidir realizar ellos mismos estudios de evaluación o encargar su realización a funcionarios externos independientes. Asimismo, el informe de la DCI de 1985 sobre la situación de la evaluación en todo el sistema determinó que más de una tercera parte de las organizaciones del sistema había encargado y publicado algún tipo de estudio de evaluación externa en años recientes⁹⁹.

111. En un informe de 1984 sobre la presentación de informes de la Secretaría al Consejo Económico y Social, la DCI llegó a la conclusión de que la insuficiencia en materia de presentación de informes sugería que era necesario complementar las actividades de la Secretaría mediante la contratación de expertos externos.

La DCI recomendó que se contrataran consultores para el CPC que examinaran los problemas de coordinación o de programas e informaran al respecto, o que se dotara al CPC de una secretaría permanente comparable a la de la CCAAP¹⁰⁰.

112. El Secretario General se mostró en total desacuerdo: formuló diversas objeciones de procedimiento, pero afirmó que daría prioridad a las solicitudes de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social respecto de la contratación de determinados consultores¹⁰¹. La opinión del CPC al respecto fue ambigua: a pesar de que antes había señalado la necesidad de contratar expertos externos para la evaluación, en 1985, "muchas delegaciones" consideraron "inaceptables" las recomendaciones de la DCI, aduciendo que habría que seguir recabando exámenes y puntos de vista independientes dentro de la Secretaría siempre que ello fuera posible¹⁰².

113. Sin embargo, en los últimos años, la situación ha variado considerablemente, al menos en un aspecto. La Secretaría recurrió en gran medida a expertos externos para llevar adelante el enorme proyecto del sistema integrado de información de gestión, a pesar de que contaba con una gran dependencia de sistemas de computación en su infraestructura¹⁰³. En los dos últimos años, el Secretario General también encargó a una serie de consultores externos, con frecuencia a título "pro bono", importantes cuestiones relativas a la reforma y al mejoramiento de la gestión de la Secretaría. Los inspectores están de acuerdo en que se refinan y amplíen las ideas e iniciativas de gestión con vistas a aprovechar distintos modelos, experiencias y perspectivas. Desgraciadamente, los órganos rectores y los Estados Miembros no perciben la labor de estos consultores, sus resultados o los informes al respecto, por lo que no se sacan provecho de su experiencia y de sus puntos de vista innovadores, los cuales podrían estimularlos y orientarlos en su propia tarea de adopción de decisiones y en las deliberaciones sobre cuestiones de gestión.

114. Los inspectores siguen creyendo que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social tendrían, cuando menos, que poder encargar a consultores independientes en materia de gestión el examen de ciertos temas prioritarios y la presentación de informes al respecto, como lo han hecho otras organizaciones del sistema, a fin de complementar la utilización que hace el Secretario General de esos consultores y las existentes actividades de examen externas. En su informe anual de 1991, la DCI propuso, por ejemplo, que los consultores o

expertos ofrecidos por los Estados Miembros podrían ampliar la capacidad de la Dependencia de efectuar la mejor evaluación en profundidad posible de las cuestiones presupuestarias y de gestión que requiere la Asamblea¹⁰⁴. Estos recursos, puestos al servicio de la DCI y de otros órganos externos de supervisión, o directamente de otros órganos rectores, podrían constituir un complemento importante de los escasos recursos de supervisión de la Secretaría.

I. Otros informes de evaluación

115. Es preciso mencionar otras cuatro esferas básicas de gestión de la Secretaría, ya que, en línea generales, sus deficiencias e incertidumbres en general complican sobremanera las actividades encaminadas a fortalecer la responsabilidad, la supervisión, el mejoramiento de la gestión y los controles internos, según se señala en las precedentes secciones. Dichas esferas son: la presentación de otros informes de evaluación, la reestructuración organizacional, los procesos de planificación y de presupuestación de programas y la rendición de cuentas individual.

116. El informe de la DCI de 1984 sobre la presentación de informes al Consejo Económico y Social mencionaba la prolongada "crisis" de la función y del funcionamiento del Consejo y la atribuía en gran medida a dificultades técnicas, malentendidos y expectativas frustradas en la relación entre la Secretaría y los órganos intergubernamentales. Parte del problema obedecía al gran volumen de documentación: en 1983, sólo la documentación anterior al período de sesiones consistía en unos 108 informes (unas 4.000 páginas). El volumen de la documentación no era el único problema: la información se presentaba con atraso, era demasiado amplia, estaba resumida sólo en parte, tenía carácter puramente informativo y carecía de recomendaciones. La DCI concluyó que esta situación perjudicaba considerablemente al Consejo Económico y Social y a sus órganos subsidiarios en la formulación, coordinación, planificación y programación de políticas, y que había que tomar medidas urgentes para corregirla¹⁰⁵.

117. El Secretario General convino en que demasiados documentos de la Secretaría eran más descriptivos que analíticos, no siempre determinaban con precisión las cuestiones de política fundamentales y a menudo no hacían recomendaciones de política a los órganos rectores. También observó que si bien los informes de la Secretaría solían basarse prudentemente en opiniones establecidas, los órganos intergubernamentales, solicitaban informes repetitivos con demasiada frecuencia, aunque no hubieran ocurrido nuevos acontecimientos, como una alternativa a la búsqueda de alguna transacción, concesión o acuerdo entre los miembros. El Secretario General hizo suyas las conclusiones de la DCI y declaró que se seguiría tratando de producir documentación menos descriptiva y más analítica, de destacar las cuestiones y las recomendaciones de política fundamentales y de preparar informes más concisos y consolidados¹⁰⁶.

118. Desgraciadamente, la calidad de los informes de "evaluación" en general parece haber cambiado poco o nada. El "informe final" de 1989 del Secretario General relativa a la aplicación de las recomendaciones de los expertos del Grupo de los 18 constituyó un ejemplo claro de los dos tipos de informe. A pesar de que "abarca[ba] todas las medidas adoptadas" e "ilustra[ba] los avances logrados", tenía un carácter meramente informativo; en 1990 se lo complementó

con un informe expresamente analítico conforme a un marco concreto establecido por la Asamblea General¹⁰⁷. Algunos otros informes muy recientes de la Secretaría son más claros y analíticos que antes, pero subsisten demasiados informes del estilo "por una parte ... por otra parte ... muy difícil ... otros han fracasado ... se podría intentar ... seguirá ocupándose de la cuestión".

119. Los informes que se atribuyen al Secretario General o a la Secretaría son en realidad obra de autores anónimos cuya experiencia y competencia, que se presume considerable, queda sin determinar. No suelen incluir explicaciones de su alcance ni de la metodología empleada, ni documentan o resumen expresamente los informes anteriores sobre el tema (sino que a menudo dan la impresión de repetir gran parte del contenido de los antiguos informes sin citarlos). Aluden vagamente a los problemas en lugar de señalarlos con precisión y siguen careciendo de resúmenes, análisis de opciones y conclusiones y recomendaciones firmes. Esta gran cantidad de informes de "evaluación" afectan seriamente a la redición de cuentas y a la supervisión en las Naciones Unidas. Comprometen escasos recursos de personal para la presentación de informes más triviales que útiles, atascan los cauces de presentación de informes con documentos de valor limitado y privan a los niveles directivos superiores y a los órganos rectores de la información sustantiva que necesitan para adoptar decisiones de política eficaces.

J. Reestructuración organizacional

120. Con el transcurso del tiempo, el crecimiento azaroso y la complejidad de la Secretaría de las Naciones Unidas ha dado origen a repetidos intentos de reforma, entre los cuales los más importantes corresponden a los años 1953, 1961, 1966, 1969, 1975, 1982, 1986 y 1992. Con la mayor parte de estas reformas se procuraba, al igual que los expertos del Grupo de los 18, establecer líneas más claras de autoridad, responsabilidad y comunicación, mejorar la coordinación y evitar la duplicación de tareas¹⁰⁸.

121. En los últimos tiempos, las reestructuraciones han comenzado a aglomerarse. En un artículo de la Crónica ONU de marzo de 1992, el Secretario General saliente señaló que las actividades de reforma incluían un "autoanálisis metódico ..." y una agilización que habían dado como resultado unas Naciones Unidas "rejuvenecidas". Pero en el artículo siguiente se hablaba de un plan elaborado por 22 países (e iniciado posteriormente en 1992) para sanear la estructura administrativa "demasiado concentrada en la cúspide" y las operaciones "especiales" de la Secretaría¹⁰⁹.

122. En marzo de 1993, el Secretario General presentó un informe a la Asamblea General sobre las consecuencias presupuestarias y programáticas de la segunda etapa de sus actividades de reestructuración de la Secretaría, que habían comenzado en diciembre de 1992. Esas actividades entrañaban la creación de nuevos departamentos, el traslado de oficinas y la redistribución de puestos y recursos para el bienio de 1992-1993¹¹⁰. En líneas generales, la Asamblea General aprobó las propuestas del Secretario General y lo instó a que examinara otras dependencias en todo el mundo. No obstante, también le pidió que le presentara en su siguiente período de sesiones "información detallada y claramente identificable sobre todos los gastos y economías efectuados" como resultado de las etapas primera y segunda de la reestructuración¹¹¹.

123. La Asamblea General invitó expresamente al Secretario General a que, en la búsqueda de una mayor eficiencia, procurara que "se utilicen recursos de la manera más eficaz y los directores de los programas se responsabilicen plenamente". Además, reafirmó la petición que formuló en diciembre de 1992 de que el Secretario General estableciera un sistema de obligaciones y rendición de cuentas para los directores de los programas e informara al respecto a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones¹¹².

124. Los Inspectores respetan plenamente la importancia y la necesidad de reestructurar la Secretaría para mejorar su eficacia, así como las prerrogativas del Secretario General a ese respecto. No obstante, expresan su preocupación ante algunos indicios de que tal vez se esté perdiendo el control del proceso, tales como la falta de organigramas, guías de teléfono y listas oficiales del personal de la Secretaría en los dos últimos años, así como los considerables cambios y desplazamientos que se siguen haciendo en las plantillas de la Secretaría como resultado de la redistribución.

125. Si la situación se estabiliza pronto, la rendición de cuentas y la supervisión podrían verse fortalecidas. Ahora bien, con las reestructuraciones rápidas y continuas se corre el riesgo de agravar la confusión y desdibujar las obligaciones: permiten a los directores "comenzar de cero" sin antecedentes que sirvan de parámetros para determinar el rendimiento y dejan a cargo del personal el esclarecimiento de complejas relaciones funcionales y de presentación de informes oficiales (y no oficiales). Peor aún: las reestructuraciones podrían convertirse en un fin en sí mismo y utilizarse para evitar la rendición de cuentas en el torbellino de una reacomodación organizacional interminable.

K. Planificación y presupuestación de programas

126. En la actualidad, los procesos de planificación y de presupuestación de los programas de las Naciones Unidas tampoco sirven de marcos eficaces para la rendición de cuentas y la supervisión. En el Reglamento y Reglamentación detallada para la planificación de los programas se hace referencia al plan de mediano plazo como "principal directriz de política de las Naciones Unidas"¹¹³. No obstante, en 1990, la CCAAP declaró que quedaba mucho por hacer para que el plan resultara realmente útil para los Estados Miembros y para la Secretaría, y observó que, en líneas generales, no se había integrado la evaluación al proceso, mientras que los informes de ejecución de los programas tampoco eran de mucha utilidad¹¹⁴.

127. En 1993, el Secretario General convocó un seminario técnico de expertos encargados de ayudar a la Secretaría a preparar un nuevo formato y nuevos criterios para la planificación de programas. Como ha sostenido la DCI en sus informes de los últimos 15 años (véase el Capítulo III.B. y C.), el grupo concluyó que "se dedica mucho más tiempo al examen de planes y presupuestos que a la ejecución y evaluación" y que "es preciso corregir este desequilibrio". Desgraciadamente, el consiguiente informe del Secretario General no proponía cambios significativos en el vigente ciclo de programación con vistas a corregir las deficiencias fundamentales de supervisión y evaluación¹¹⁵.

128. Como señaló la DCI en 1989, en su informe sobre la presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los presupuestos por programas sirven como instrumentos para el control programático y financiero dentro de las organizaciones durante el período de su aplicación¹¹⁶. Sin embargo, en 1983, los funcionarios de la Secretaría atribuyeron el atraso con que se había presentado el presupuesto por programas a su complejidad e iniciaron una búsqueda de nuevos procesos, procedimientos y formatos presupuestarios que duraría varios años¹¹⁷. Desde entonces se han hecho algunos avances, pero la presupuestación sigue siendo demasiado complicada. Será preciso adoptar un proceso simplificado y perfeccionar los criterios presupuestarios para que la presupuestación cumpla la función que le corresponde como instrumento de política.

129. Los Inspectores señalan dos aspectos de la presupuestación por programas estrechamente ligados a la rendición de cuentas. En primer lugar, la CCAAP y el CPC señalaron hace años que la separación de la información sobre los programas y la información financiera no permitían a los Estados Miembros relacionar directamente los insumos con los productos y determinar si estaban "recibiendo un valor cabal por su dinero". En 1986, los expertos del Grupo de los 18 concluyeron que el presupuesto por programas seguía siendo simplemente una "recopilación financiera", mientras que la DCI señaló que la presentación de informes financieros seguía predominando sobre la presentación de informes relativos a la ejecución de los programas, especialmente por la falta de información detallada sobre el costo de los programas. En 1988, la DCI recomendó que se atribuyera "carácter prioritario" al establecimiento de un sistema computadorizado de gestión que integrara la información financiera y la información sobre la ejecución de los programas para que la adopción de decisiones en materia de programas fuera eficaz¹¹⁸.

130. A modo de respuesta, el Secretario General declaró que esta cuestión había sido motivo de preocupación de la Asamblea General "durante cierto tiempo". Afirmó que una vez que el Proyecto de Sistema Integrado de Información de Gestión estuviera en marcha se podría contemplar la posibilidad de integrar la información financiera y la información sobre la ejecución de los programas¹¹⁹. Con el lento avance del Sistema Integrado de Información de Gestión, esta reforma urgente en materia de información se va posponiendo cada vez más.

131. En el transcurso de los años, la DCI también ha presentado informes sobre los procedimientos y las posibilidades de los sistemas de estimación de los gastos, la evaluación de las necesidades de personal, el análisis del volumen de trabajo, los objetivos a plazo fijo, los programas de trabajo y los indicadores de los logros¹²⁰. A fines del decenio de 1970 se alcanzaron algunos adelantos en el plano interinstitucional, en esferas como los servicios de traducción y otros servicios de conferencias¹²¹ y, a petición de la Asamblea General, la Secretaría presentó en 1990 un informe actualizado a la CCAAP sobre las normas correspondientes¹²².

132. No obstante, en otras esferas como la de la administración, la Secretaría ha avanzado muy lentamente en materia de información y normas sobre el volumen de trabajo¹²³. En 1988, la Asamblea General instó al Secretario General a que tuviera debidamente en cuenta los análisis del volumen de trabajo en las actividades de reestructuración, mientras que en 1990 "apoyó plenamente la intención de la Secretaría de elaborar técnicas de análisis de la gestión y el

volumen de trabajo"¹²⁴. En 1991, en un estudio de la Secretaría, se enumeraban las dificultades de esa tarea, pero se sugería que se hiciera un estudio experimental del análisis y de los parámetros del volumen de trabajo en el ámbito administrativo¹²⁵. En 1992, la Asamblea declaró mucho más enérgicamente que "las normas sobre volumen de trabajo y otras técnicas de gestión que son de importancia decisiva" para determinar los recursos que se necesitan seguían sin utilizarse y deberían desarrollarse para su utilización en el presupuesto por programas para 1994-1995 y presupuestos posteriores¹²⁶.

L. Rendición de cuentas individual

133. La rendición de cuentas individual por los directivos y funcionarios de su actuación profesional, es uno de los factores básicos de gestión que subyacen a los procesos de rendición de cuentas y supervisión. Es evidente que los procesos de evaluación de la actuación profesional constituyen un aspecto decisivo. La Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) ha preparado informes relativos a los largos años de discusiones sobre las dificultades que plantea el establecimiento de sistemas adecuados de evaluación de la actuación profesional y a las iniciativas recientes adoptadas por diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas¹²⁷.

134. Durante años, los procesos de evaluación de la actuación profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas han sido objeto de duras críticas. En 1986, los expertos del Grupo de los 18 recomendaron que el Secretario General incluyera en sus informes anuales sobre cuestiones de personal una sección sobre la evaluación del rendimiento del personal y sobre los ascensos¹²⁸. En 1990, el Secretario General comunicó que se estaba aplicando la recomendación mediante la elaboración de un nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional que empleaba una escala numérica que permitiría realizar una comparación directa de las calificaciones del personal; dicho sistema se comenzaría a aplicar en 1991¹²⁹. Sin embargo, los funcionarios de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos dijeron a los Inspectores que por el momento sólo estaban debatiendo propuestas sobre el nuevo sistema con representantes del personal y que se esperaba ponerlo a prueba en 1994.

135. Así, continúan las críticas en el sentido de que en la Secretaría hay demasiados funcionarios ineficientes que trabajan poco y demasiado pocos funcionarios eficientes que trabajan demasiado. El sistema de evaluación de la actuación profesional arroja una evaluación positiva de casi todo el personal (el 90%), lo cual, impide a la Organización recompensar la actuación sobresaliente o sancionar la deficiente. Por ende, el establecimiento de un nuevo sistema debería tener "carácter prioritario". En el informe de la CAPI correspondiente a 1993 se observa que mientras la mayor parte de los procesos de evaluación de la actuación profesional en el sistema de las Naciones Unidas se basa en el cumplimiento de tareas y el desempeño de funciones (es decir, en los logros y los resultados) o tienden hacia esa dirección, las Naciones Unidas insisten en un sistema del tipo "características personales/conducta profesional ("confiabilidad", "expresión verbal", "competencia")¹³⁰. Asimismo, el sistema vigente en la Secretaría no contempla la evaluación de la actuación profesional de los directores superiores y de los funcionarios encargados de la formulación de políticas de la Secretaría (categoría D-2 y superiores).

136. La Asamblea General sigue sumamente preocupada. En abril de 1993, exhortó al Secretario General a que "inicie sin demora un examen completo del sistema de evaluación de la actuación profesional", en consulta con la CAPI, con miras a convertirlo en un "sistema eficaz que evalúe exactamente el desempeño del personal y mejore [su] responsabilidad". También le pedía que velara por que se aplicaran efectivamente los procedimientos previstos para la separación del servicio a los funcionarios cuya actuación profesional se hubiera calificado en forma constante en un nivel bajo¹³¹.

137. El Grupo de los 18 también destacó la importancia de que el personal contara con normas claras, coherentes y transparentes de conducta¹³², y la Secretaría se ha propuesto preparar un manual simplificado y más fácil de usar¹³³. No obstante, algunos funcionarios de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos afirman que actualmente carecen de los recursos necesarios para concluir esta tarea. Los Inspectores estiman que la orientación clara y cabal es fundamental si se desea que los funcionarios rindan cuentas de su comportamiento. A este respecto, las normas de conducta del personal, bastante sensatas y útiles, datan de 1954¹³⁴. Aunque el Secretario General quiso que se volvieran a publicar en 1982 a fin de orientar al personal en su trabajo cotidiano¹³⁵, nunca han sido actualizadas. Ultimamente, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos han publicado información de orientación en cuestiones como el trato igualitario de hombres y mujeres, el acoso sexual y la asistencia en casos de uso indebido de drogas. No obstante, los Inspectores sostienen que después de 40 años ya es hora de ofrecer orientación amplia y actualizada sobre la conducta del personal, que incorpore no sólo estos temas sino otras cuestiones como:

- La discriminación por motivos de edad o de raza;
- El derecho a la intimidad en la era de los sistemas computadorizados, y
- Las cuestiones relativas a la divulgación de información financiera y a los conflictos de intereses.

138. Subyace a todas las demás cuestiones de personal la contratación y la distribución efectiva del personal administrativo y directivo. A comienzos de 1993, la Asamblea General volvió a reiterar, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que la consideración fundamental en la contratación del personal y en las condiciones de su servicio consiste en asegurar "el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad", dando la debida consideración también a la importancia de contratar al personal en forma de que haya la más amplia representación geográfica posible¹³⁶. Como señaló una dependencia de las Naciones Unidas a los Inspectores a propósito del presente estudio de la DCI:

"Es fundamental mejorar la gestión de la Organización ... Si bien se reconoce la preocupación actual de la Asamblea General respecto de la rendición de cuentas y la supervisión ... la respuesta consiste en ... prestar la debida atención a la combinación necesaria de la capacidad intelectual y la capacidad administrativa en la contratación y la colocación."

V. EVALUACION RESUMIDA DE LA SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE
RENDICION DE CUENTAS Y DE SUPERVISION

139. Las críticas y la preocupación crecientes manifestadas en relación con las dependencias y los procesos de rendición de cuentas y de supervisión de la Secretaría señalan claramente una "crisis de confianza" en los órganos rectores, en los observadores externos e incluso, en cierta medida, en los niveles directivos de la Secretaría. Se han venido formulando quejas durante años pero nunca se habían oído críticas tan incisivas de tantas fuentes calificadas como en este momento. El establecimiento de una Oficina de Inspecciones e Investigaciones en septiembre de 1993 constituye una respuesta muy positiva, pero las actividades de la Secretaría en materia de rendición de cuentas y de supervisión siguen exigiendo medidas correctivas amplias urgentes.

140. A modo de recapitulación, las cuatro dependencias principales de supervisión incorporadas a la nueva Oficina han procurado superar la gran insuficiencia en materia de dotación de personal, la distribución inadecuada de los recursos y las limitaciones de los mandatos. Pero, pese a contar con más de un decenio de actividad ininterrumpida, las dependencias dejan mucho que desear:

- La auditoría interna exige otra vez un "fortalecimiento urgente";
- La evaluación interna es manifiestamente "débil y enfermiza";
- La supervisión sólo aporta un torrente de cifras de escaso interés; y
- Las actividades de asesoramiento de la gestión distan de alcanzar los objetivos establecidos.

141. Los diversos procesos restantes de rendición de cuentas, control y supervisión de la Secretaría son apenas mejores:

- La labor de inspección en el lugar de ejecución apenas afecta a las dependencias operacionales;
- Las investigaciones sobre fraudes y abusos son demasiado limitadas y tardías;
- Las "líneas de información directas" se consideran muy problemáticas;
- La labor en materia de sistemas de información está concentrada en un solo proyecto de gran magnitud;
- La disciplina en materia de control financiero se ha puesto en tela de juicio en muchas esferas;
- Se iniciará la capacitación en materia de gestión, pero con excesivo retraso;
- Apenas se aprovechan las posibilidades de mejoramiento de la gestión;
- Con frecuencia, muchos otros "informes de evaluación" tienen poco que decir;

- La labor de los consultores de gestión se reserva para el uso interno;
- Las reorganizaciones han promovido la racionalización pero también la confusión;
- No se han desarrollado los instrumentos de programación necesarios de la forma prevista;
- No existe un sistema eficaz para la rendición de cuentas individual.

142. Parecen ser varias las causas principales de estos problemas. La primera es la incoherencia. La recomendación principal del informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas presentado por la DCI en 1985 fue que cada organización debería tomar medidas enérgicas para establecer un sistema de información integrado adaptable y orientado al rendimiento, así como iniciar un proceso de desarrollo de la gestión tendiente al mejoramiento organizacional sistemático y continuo¹³⁷.

143. Sin embargo, en el programa de dirección y gestión administrativas de la Secretaría del plan de mediano plazo para 1992-1997 sólo se destaca la auditoría interna, sin hacer un examen integrado del mejoramiento de la supervisión, el control y la gestión, ni de las perspectivas de desarrollo de la gestión¹³⁸. Las dependencias de supervisión declararon que celebraban consultas oficiales y oficiosas entre sí siempre que les era posible en el cumplimiento de su labor. No obstante, las operaciones reales indican a las claras que estas pequeñas dependencias, que trabajan de forma parcial en sus propias zonas restringidas, constituyen un mecanismo de eficacia insuficiente que no sólo deja muchas lagunas sino que se ve debilitado por la falta de una perspectiva de acción amplia y de la determinación de prioridades en materia de rendición de cuentas y supervisión.

144. Otro importante problema es la falta de transparencia y accesibilidad. Los datos sobre las principales dependencias de supervisión, excepto la Dependencia de Auditoría Interna, se pierden como agujas en un pajar dentro de la extensa sección sobre administración y gestión del presupuesto por programas de las Naciones Unidas¹³⁹ y, de hecho, las dependencias permanecen "invisibles" desde el exterior. La falta casi total de informes que se presentan fuera de la Secretaría, desde luego, agrava el desconocimiento de la labor de las dependencias. La Dependencia de Auditoría Externa no prepara ningún informe para el exterior. La Dependencia Central de Evaluación prepara un solo informe en profundidad cada año, además de un informe de evaluación bienal de índole sumamente general. La Dependencia Central de Supervisión sólo consigna cifras en sus informes, que presenta apenas cada dos años.

145. Durante varios años, el Secretario General presentó a la Quinta Comisión de la Asamblea General y a la CCAAP informes que contenían gran cantidad de información relativa a los proyectos y a los logros en materia de mejoramiento de la gestión del Servicio de Gestión Administrativa¹⁴⁰. Pero durante el decenio de 1980 la preparación de estos informes se fue dejando de lado y el actual Servicio de Asesoramiento en materia de gestión no presenta ningún informe al exterior. Entre otras actividades, el único aspecto positivo es la preparación de los nuevos informes anuales sobre innovaciones tecnológicas, a pesar de que

finalmente se está sugiriendo que se presenten informes periódicos al exterior en otros ámbitos de gestión.

146. Otro problema importante es la falta de medidas que garanticen la supervisión efectiva. La primera medida importante es la relativa al "cumplimiento", es decir, la información relativa al estado en que se encuentran las numerosas recomendaciones formuladas por la dependencia de supervisión: si han sido aceptadas o rechazadas o están pendientes de ejecución. El paso ulterior es el seguimiento sistemático, con el fin de determinar si las recomendaciones aceptadas realmente se han llevado a la práctica y con qué resultados. Otras medidas importantes tendientes a garantizar la supervisión efectiva son las relativas al ahorro de los costos y a las innovaciones o los mejoramientos significativos que se introducen en los servicios¹⁴¹.

147. Actualmente, las cuatro dependencias de supervisión principales sólo cuentan con métodos bastante limitados para medir su efectividad, cuyos resultados han sido relativos. La Dependencia Central de Supervisión prácticamente no formula recomendaciones. Aunque el antiguo Servicio de Gestión Administrativa había tenido un proceso de seguimiento activo y transparente¹⁴², el actual Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión no ofrece información sobre el seguimiento de su labor. La información de la Dependencia Central de Evaluación sobre sus evaluaciones en profundidad señala que el CPC sólo "tomó nota" de aproximadamente la mitad de sus recomendaciones, pero que, según se estima, alrededor del 77% de las recomendaciones aprobadas por el CPC han sido puestas en práctica¹⁴³. Las estadísticas de la Dependencia de Auditoría Interna indican que alrededor del 72% de las recomendaciones formuladas entre 1989 y 1992 (4.896 de un total de 6.832) han sido llevadas a la práctica. Las estadísticas parciales para el período comprendido entre 1990 y mediados de 1993 indican que la Dependencia de Auditoría Interna también recomendó un ahorro en los costos de 54 millones de dólares, pero que en la práctica sólo se habían recuperado unos 17 millones de dólares (un 31%).

148. El cuarto problema importante es el de la independencia, cuya reiteración radica en que se ve acentuado por la fragmentación, la falta de transparencia y la ausencia de información sobre el cumplimiento mencionadas más arriba. Dado que todas las dependencias y los procesos formaban parte del Departamento de Administración y Gestión (DAG), no se efectuaban las verificaciones y los balances adecuados. Asimismo, en el capítulo IV se hizo referencia al rechazo por la Secretaría de la presentación de informes "de línea directa" debido a que según ella no puede proteger a los "denunciantes". En 1989, la Secretaría tuvo que difundir una instrucción en la que advertía que en el futuro no se tolerarían las amenazas y/o los actos de violencia contra el personal en desempeño de funciones oficiales, en particular, contra los miembros de los órganos de asesoramiento del Secretario General¹⁴⁴. Además, consta a los Inspectores que se ha amenazado a algunos funcionarios encargados de la supervisión con la transferencia forzosa a lugares de destino "difíciles" de resultados de su labor de supervisión. Estos incidentes sugieren que establecer y mantener una "supervisión independiente" en la Secretaría de las Naciones Unidas no es sólo un debate conceptual. De hecho, la independencia es un elemento fundamental de la supervisión que al menos en parte es objeto de ataques. Según manifestó la Asamblea General, fortalecer y defender este principio es una tarea vigente.

149. Fundamentalmente, la Secretaría de las Naciones Unidas y los órganos intergubernamentales parecen haber quedado atrapados en una cultura de la gestión que se resiste al mejoramiento sustantivo de los sistemas de gestión y supervisión. La Asamblea General plantea graves preocupaciones; se preparan informes de la Secretaría que explican la situación a medias; la Asamblea insta de forma muy general a seguir efectuando mejoras; luego, la atención va disminuyendo hasta que vuelva a iniciarse el ciclo en que se vuelve a exigir que se adopten medidas urgentes.

150. Cuando se señala que otras organizaciones internacionales, incluidos los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, han logrado avances alentadores en relación con nuevos sistemas e iniciativas de gestión, supervisión y rendición de cuentas, algunos funcionarios de la Secretaría alegan como excusa que la Secretaría de las Naciones Unidas es "especial" y "diferente" por su compleja estructura, su amplio programa y, sobre todo, los marcados matices políticos inherentes a todas sus actividades. Aducen que en estas circunstancias no cabe esperar que la gestión adecuada que se encuentra en otras instituciones pueda establecerse y funcionar satisfactoriamente en la Secretaría.

151. Desgraciadamente, ese argumento prácticamente equivale a sostener que es imposible gestionar la Secretaría de las Naciones Unidas y/o que los encargados de su gestión no son capaces de superar los obstáculos inevitables de la empresa ni de proporcionar una gestión de alta calidad. Sin embargo, todas las organizaciones públicas tienen metas y operaciones complejas, múltiples actividades posibles que elegir y numerosos grupos políticos y de interés que compiten entre sí. Asimismo, todas las organizaciones públicas tienen que ser transparentes y rendir cuentas cabales de la utilización adecuada de los fondos que se les confían y de la calidad y la flexibilidad de los servicios que proporcionan.

152. Como indica el establecimiento de la nueva Oficina de Inspecciones e Investigaciones y según se señala en el capítulo siguiente, respuestas como la de "especial y diferente" o "nada puede cambiar" ya no parecen ser aceptables para los altos cargos de la Secretaría, la gran cantidad de personas cuya vida depende literalmente de la prestación eficaz de los servicios de las Naciones Unidas y quienes proporcionan a la Organización fondos sustanciales en una época de gran escasez internacional de recursos. Los últimos años se han caracterizado por la inercia y por actividades de supervisión "baratas". Actualmente, los Estados Miembros y los altos niveles directivos deben adoptar medidas decisivas para establecer procesos de rendición de cuentas y de supervisión que tengan la garra suficiente para asegurar un autoexamen, unas medidas correctivas y unas iniciativas de gestión positivas y más abiertas en toda la Secretaría de las Naciones Unidas.

VI. VENTAJAS DE UNA DEPENDENCIA DE SUPERVISION UNICA Y CONSOLIDADA

153. Del examen del presupuesto llevado a cabo en la Quinta Comisión en octubre de 1991 se desprendió que, al igual que en 1985 (como se indicó a principios del capítulo III), los Estados Miembros no estaban satisfechos con los procedimientos de preparación del presupuesto y examen de la ejecución que

utilizaba la Secretaría. Los representantes señalaron deficiencias de larga data en la metodología y formato del presupuesto por programas, los procedimientos poco satisfactorios para evaluar el volumen de trabajo y la falta de un examen de los programas por parte de órganos intergubernamentales. Se les dijo que el formato de presentación de informes sobre la ejecución de los programas, que había sido objeto de tantas críticas, había dejado de ser viable.

Diversas delegaciones también expresaron su inquietud por la ineficacia, las deficiencias en la administración, el despilfarro y las pérdidas de fondos que habían descubierto los auditores externos, y pusieron en duda que los mecanismos de fiscalización financiera y de auditoría interna pudieran descubrir irregularidades desde un principio¹⁴⁵.

154. Los dos años consecutivos se han visto jalonados por graves y crecientes dificultades económicas a nivel mundial y una marcada sensación de cambio caótico y de provisionalidad. Se observa una fuerte presión sobre todo tipo de organizaciones públicas para que demuestren a sus ciudadanos, clientes y contribuyentes que sus actividades no son caducas, ruinosas ni ineficaces, sino que en efecto pueden llevarse a cabo con un grado mucho mayor de eficiencia, rigor y eficacia. Las Naciones Unidas no están inmunes a esta pérdida de credibilidad, y por consiguiente se les exige que garanticen resultados de alta calidad y un mejoramiento permanente de la gestión.

155. En las últimas deliberaciones e informes de las Naciones Unidas se han subrayado las siguientes exigencias y presiones de carácter general:

a) En noviembre de 1992 el Secretario General declaró en la Quinta Comisión que, a pesar de que sus tareas constantemente se vuelven cada vez más complejas, la Organización ha estado funcionando a un ritmo lento. Exhortó a crear condiciones innovadoras, mediante una organización racional, una descentralización armónica, un enfoque integrado de todas las cuestiones administrativas que están relacionadas, la adopción de medidas para garantizar que el personal de todos los niveles sea reputado responsable por su actuación y su conducta profesional, nuevas formas de pensamiento y nuevos métodos de trabajo¹⁴⁶.

b) En el informe de un grupo consultivo sobre la financiación futura de las Naciones Unidas, emitido a principios de 1993, se observó que era necesario superar muchos problemas difíciles para asegurar una financiación estable y previsible de los programas de las Naciones Unidas, que habían cobrado proporciones considerables. En el informe se indicaba que se prestaría apoyo a un aumento de la financiación sólo en la medida en que se percibiera que los fondos se administran de forma económica y se utilizan con eficacia¹⁴⁷.

c) En abril de 1993, los representantes del personal recordaron a los jefes ejecutivos de los organismos del sistema de las Naciones Unidas que toda transformación inevitablemente es titubeante, cuesta dinero, requiere de dirección, causa perturbaciones e insume tiempo. Sin embargo, adujeron que el sistema debía cambiar para ajustarse a sus nuevas funciones, y que las prácticas de gestión, las políticas de personal, las contrataciones y los ascensos debían basarse en consultas y ser transparentes, racionales, justas, no discriminatorias y exentas de sesgos políticos¹⁴⁸.

d) En el informe de la DCI de 1992 sobre una mayor cooperación operacional con las instituciones financieras multilaterales (señalado por el CPC a la atención de los demás órganos rectores y jefes ejecutivos de organizaciones en mayo de 1993), se indicaba que los organismos del sistema de las Naciones Unidas debían velar por que sus problemas operacionales fuesen mucho más innovadores y sensibles, para poder sobrevivir en un entorno internacional considerablemente más competitivo. Entre los factores fundamentales para mejorar la cooperación internacional pueden mencionarse la definición de la especialidad de cada organización y la concentración en esa esfera, la solidez de la ejecución y el control de calidad, mediante mejores sistemas de supervisión y seguimiento, y el examen periódico de los resultados para garantizar la rendición de cuentas¹⁴⁹.

156. La nueva oficina de supervisión establecida en septiembre de 1993 no es, ni con mucho, una solución mágica a todos los complejos problemas financieros, administrativos, geográficos, políticos y de contratación de personal que caracterizan a los programas actuales de las Naciones Unidas. Sin embargo, los Inspectores estiman que una dependencia consolidada de supervisión de este tipo, que combine desde un principio (como mínimo fundamental) las funciones y los recursos de personal de las cuatro pequeñas dependencias de supervisión actuales, que presente sus informes directamente al Secretario General y que mantenga un diálogo permanente con los órganos rectores (como se analiza en el capítulo siguiente) reportaría una serie de ventajas potenciales muy importantes en relación con las anteriores e insatisfactorias modalidades de supervisión.

157. La independencia - es decir, la ausencia de cualquier control o influencia externa en la planificación y realización de auditorías y estudios, y la presentación de los correspondientes informes - es un elemento fundamental de una supervisión eficaz. La dependencia única de supervisión, que cuenta con la garantía expresa de independencia y la posibilidad de presentar directamente sus informes al Secretario General, trabajaría con una independencia amplia, real y perceptible, cobrando con ello credibilidad. Las diversas dependencias de supervisión, pequeñas y de poca jerarquía, encerradas en el Departamento de Administración y Gestión (DAG) de la Secretaría, no eran muy independientes, pues debían evaluar la eficiencia de funcionarios de nivel superior, así como de los propios funcionarios administrativos a los que presentaban sus informes.

158. La dependencia única de supervisión debería tener mucho mayor flexibilidad y capacidad de respuesta. Esta dependencia nueva y única no podría estar limitada por mandatos y técnicas restringidos, superposición de funciones, confusión y rivalidades, ni por una gestión rígida de los recursos, aspecto que puso trabas al trabajo de las antiguas pequeñas dependencias de supervisión. La dependencia única podría reasignar y combinar más fácilmente los recursos de personal para misiones de prioridad urgente, a medida que varíen las circunstancias, y su mandato se extendería también a esferas importantes (especialmente las inspecciones e investigaciones), que apenas estaban contempladas en las anteriores dependencias de supervisión. La nueva dependencia debería asimismo prestar mucho más atención que el antiguo sistema, sumamente centralizado, a la supervisión directa de las operaciones sobre el terreno.

159. La nueva dependencia consolidada de supervisión permitiría mejorar considerablemente la transparencia en las operaciones de las Naciones Unidas. A diferencia de las antiguas dependencias de supervisión de la Secretaría, que prácticamente no rendían cuentas a los órganos rectores, una de las tareas importantes de la nueva dependencia sería la preparación de un informe público anual en que se resumiesen sus trabajos, conclusiones y opiniones sobre la eficacia de la gestión, los progresos, los problemas y las cuestiones en la Secretaría.

160. La nueva dependencia debería permitir asimismo mejorar la observancia de las recomendaciones. En lugar de aceptar sin discusión los informes de las antiguas pequeñas dependencias, de que perseguían y obtenían medidas correctivas y mejoras apreciables, el informe anual citado ofrecería a los órganos rectores información concreta y periódica sobre el grado de observancia de las recomendaciones de la dependencia, las economías de costos conseguidas, las iniciativas importantes de los directores de programa, los resultados halagüeños alcanzados por la Secretaría y otras medidas de seguimiento.

161. En la nueva dependencia podría lograse un mayor grado de profesionalismo. En la actualidad, la contratación en las pequeñas dependencias de la Secretaría muchas veces parece ser aleatoria y basada en la disponibilidad, los contactos personales y, en los puestos destacados, el "conocimiento de la organización" y "una buena redacción". A la inversa, con una dependencia única de supervisión, el proceso único de contratación se basaría en la selección de personas mediante el mejor examen, evaluación y credenciales de investigación y experiencia que fuera posible; una adaptación permanente de la contratación a la evolución de las necesidades de trabajo; el establecimiento de un programa mucho más sólido de capacitación profesional permanente y la creación de oportunidades de promoción de las perspectivas de carrera mucho más atractivas.

162. También debería haber apreciables economía de escala. Además de funcionar como oficina única de contratación y capacitación, la nueva dependencia podría encargarse de coordinar la planificación del volumen de trabajo, los servicios profesionales de preparación de publicaciones y redacción de informes, así como la prestación de servicios de documentación y de base de datos, y tendría mayor capacidad para designar personal para investigaciones especiales y suplir las ausencias del personal, inevitables aunque perturbadoras. Los análisis anteriores y presentes de la DCI han demostrado que las pequeñas dependencias de supervisión tenían mucha dificultad para cumplir todas, o incluso algunas de estas funciones de manera sistemática.

163. La nueva dependencia de supervisión brindaría asimismo la visibilidad y el estímulo tan necesarios para el mejoramiento constante de la gestión en la Secretaría de las Naciones Unidas. El jefe de la dependencia no sólo sería un auxiliar sumamente importante del Secretario General en el mejoramiento de la gestión, sino que actuaría también como centro de coordinación al que los órganos rectores podrían hacer llegar sus inquietudes e ideas para mejorar la gestión de los programas. Además, la nueva dependencia sería un punto de contacto más visible para las organizaciones profesionales y las actividades de gestión y supervisión que se emprendan en el mundo entero, en comparación con las antiguas dependencias de la Secretaría, pequeñas y prácticamente invisibles.

164. Por último, la nueva dependencia debería permitir el establecimiento de un sólido régimen de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas, al ayudar, mediante su labor de examen, a superar las muchas deficiencias del régimen de rendición de cuentas indicadas en los capítulos precedentes. Gracias a la incorporación de los aspectos esbozados en lo anterior y las modalidades examinadas en el capítulo siguiente, cabe esperar que la nueva dependencia permita establecer un nuevo mecanismo de supervisión sistemático, dinámico, profesional y transparente, que se sume a las medidas de gestión y programación de las Naciones Unidas, como se ha deseado, pero nunca obtenido, en el pasado.

VII. OFICINA DE RENDICION DE CUENTAS Y SUPERVISION DE LAS NACIONES UNIDAS: OPCIONES POSIBLES

165. De los capítulos anteriores se aprecian las deficiencias intrínsecas de las estructuras que se ocupan actualmente de la rendición de cuentas y la supervisión. Las cuatro dependencias principales encargadas de los servicios de auditoría, evaluación, vigilancia y gestión adolecen de defectos funcionales internos, fragmentación y una dispersión de las responsabilidades. Como se ha indicado en el capítulo IV, es necesario reevaluar cuidadosamente y reforzar otros procedimientos de rendición de cuentas y supervisión. Los Inspectores llegan a la conclusión de que en este caso sería conveniente e indispensable establecer una dependencia de supervisión consolidada. Ello podría lograrse mediante la creación de una Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión de las Naciones Unidas.

166. Los Inspectores reconocen que los detalles del funcionamiento y la estructura de esta oficina pueden tener un alto contenido político y suscitar una legítima divergencia de opiniones. Por ejemplo, puede alegarse que la Carta de las Naciones Unidas, al designar al Secretario General "el más alto funcionario administrativo de la Organización" (Artículo 97) ha depositado principalmente en ese funcionario la obligación de la Organización de rendir cuentas a los Estados Miembros. Con arreglo a las buenas prácticas de gestión, el Secretario General tiene plena autoridad sobre todos los aspectos por los que debe responder. La supervisión del funcionamiento del personal y las operaciones de los programas de actividades sobre los que se extiende su responsabilidad administrativa son, por ende, aspectos por los que debe rendir cuentas, con carácter exclusivo, ante los Estados Miembros. La selección rigurosa y el mantenimiento del personal de las Naciones Unidas, para atender a la necesidad de asegurar "el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad" (párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas) reviste, obviamente, importancia fundamental en el cumplimiento de esta delicada función.

167. Por su parte, las experiencias precedentes de la gestión de las Naciones Unidas en lo que toca a su funcionario administrativo en jefe y su personal (como se ha resumido en los capítulos precedentes) no incitan a confiar en la capacidad de gestión del tipo de personas a las que los Estados Miembros persisten en elegir para el cargo de Secretario General. Es cierto que el Secretario General actual ha declarado su empeño en la reforma y una buena gestión. Con todo, no hay garantías de que los futuros Secretarios Generales compartan sus propósitos, y es bastante probable que no sea así, en la medida en

que en el proceso de selección se base más en criterios políticos que en la competencia administrativa.

168. Estas dos vías de razonamiento justificarían la necesidad de crear una Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión. La primera función se cumpliría de conformidad a los preceptos en vigor sobre responsabilidad dimanantes de la Carta; la segunda, en condiciones de mayor independencia.

169. Como ninguna de las dos vías de razonamiento es defendible en su integridad, y probablemente no existe una respuesta acertada, los Inspectores han decidido formular recomendaciones facultativas. Estas opciones actuarían como parámetros, para deslindar medidas. Así pues, los Inspectores proponen que las cuestiones de dirección, presentación de informes, contratación de personal, financiación y otras cuestiones relativas a la nueva Oficina queden determinadas por cada conjunto de opciones o por una combinación de elementos de ambas.

170. Mandato de la Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión

Los Inspectores recomiendan que el mandato de la Oficina consista en llevar a cabo comprobaciones de cuentas, inspecciones, investigaciones y evaluaciones, y contribuir a mejorar todos los programas, actividades y prácticas del personal de las Naciones Unidas situados bajo la responsabilidad del Secretario General desde el punto de vista administrativo. Así pues, la Oficina desempeñaría una función de supervisión de la conducta del personal y de los programas. Con arreglo a la Opción I, el Secretario General determinaría el mandato de la Oficina y lo sometería a consideración de la Asamblea General. Con arreglo a la Opción II, las propuestas del Secretario General se someterían a la Asamblea General, quien tendría autoridad definitiva para aprobarlas o enmendarlas.

171. Jefe de la Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión: categoría

Opción I: El Jefe de la Oficina tendría la categoría de Subsecretario General y ejercería sus funciones bajo la autoridad directa del Secretario General. Este funcionario debería tener fácil acceso al Secretario General y un alto grado de independencia, puesto que sólo recibiría instrucciones del Secretario General.

Opción II: Similar a la Opción I, con la salvedad de que la categoría propuesta sería de Secretario General Adjunto, para que no se le pueda obstaculizar el acceso a la información por consideraciones de rango y que las posibilidades de ascenso no constituyan un elemento perturbador para el titular del cargo.

172. Jefe de la Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión: nombramiento

Opción I: El Jefe de la Oficina sería elegido y nombrado por el Secretario General, en consulta con los Estados Miembros. La persona seleccionada debería tener gran idoneidad y un buen conocimiento de las Naciones Unidas; su nombramiento abarcaría un período fijo de cinco años, con posibilidad de renovación. Tanto la CCAAP como el CPC, en virtud de sus respectivos mandatos y especialización, podrían asesorar al Secretario General en la selección. El Secretario General sólo podría ordenar el cese de sus funciones tras consultas detenidas con los Estados Miembros.

Opción II: El Jefe de la Oficina sería elegido por el Secretario General, a partir de una lista corta de candidatos propuestos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores¹⁵⁰, su nombramiento abarcaría un período fijo de cinco años, con posibilidad de renovación. Podría cesar en sus funciones si la Asamblea General retira los fondos asignados al puesto, o por acuerdo entre la Asamblea y el Secretario General.

173. Funciones de presentación de informes

Opción I: La Oficina presentaría a la Asamblea General, por conducto del Secretario General, un informe anual en el que se resuman las actividades realizadas; las conclusiones, recomendaciones, el grado de observancia de las recomendaciones y los motivos de la falta de observancia. El informe se presentaría por conducto de la CCAAP o el CPC, según proceda. También sería posible presentar a la Asamblea General informes especiales por separado. Desde luego, el Secretario General podría formular observaciones sobre estos asuntos en un informe separado.

Opción II: Similar a la anterior, con la salvedad de que el informe anual y los informes especiales por separado se transmitirían directamente a la Asamblea General, por conducto de la CCAAP y el CPC, y no por conducto del Secretario General.

174. Dotación de personal

Opción I: La Oficina se dotaría de personal mediante la absorción del personal que actualmente trabaje en el Departamento de Auditoría Interna (IAD), la Dependencia Central de Evaluación (CEU), la Dependencia Central de Supervisión (CMU) y el Servicio de Gestión Administrativa (MAS). La contratación y los ascensos se ajustarían al Estatuto y Reglamento del Personal. El personal estaría compuesto por funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Jefe de la Oficina velaría especialmente por que el personal fuese sumamente competente y preparado para satisfacer las diversas funciones y necesidades de la Oficina.

Opción II: El Secretario General delegaría al Jefe de la Oficina atribuciones para determinar la composición de la Oficina, incluida la proporción óptima de contables, auditores, evaluadores, investigadores, juristas y especialistas en gestión, personal, finanzas, administración e información. El Jefe debería también tener atribuciones para contratar, promover, imponer medidas disciplinarias y despedir a los funcionarios de su Oficina, con arreglo a reglamentaciones claramente definidas. Como medida provisional, las tareas del personal de la Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión se regirían por el Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, pero la Asamblea General debería encomendar a su Jefe que prepare y someta a su consideración, antes del próximo bienio, un reglamento para un servicio de supervisión, separado de la Secretaría de las Naciones Unidas. Sin embargo, desde el principio el Jefe de la Oficina estaría facultado para contratar personal sin restricciones, como no sean los límites impuestos por la autoridad presupuestaria de la Oficina. Así pues, el Jefe de la Oficina debería estar explícitamente autorizado a seleccionar personal y puestos de IAD, CEU, CMU y MAS, según la capacidad y las aptitudes que el Jefe estime necesarias. El resto

del personal de estas dependencias sería absorbido en la Secretaría de las Naciones Unidas.

175. Financiación

Opción I: La Oficina se financiaría con arreglo al procedimiento presupuestario normal de las Naciones Unidas.

Opción II. Si bien la Oficina tendría derecho a aceptar contribuciones voluntarias de fondos y personal especializado, su financiación básica debería provenir de una asignación del presupuesto de las Naciones Unidas y los correspondientes fondos extrapresupuestarios de un porcentaje fijo de los recursos financieros disponibles para las actividades de cuya supervisión se encarga la Oficina. Los Inspectores estiman que, basándose en las proporciones utilizadas, con resultados relativamente buenos, por órganos de supervisión, un porcentaje mínimo del 1% sería realista. Ello permitiría aumentar en gran medida la contratación de personal de supervisión, como se indica en el capítulo III.E. Con todo, si la Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión cumple sus funciones con eficacia y eficiencia, las reducciones presupuestarias de las que proceden sus recursos serían mucho menores que las economías de costos y beneficios que produzca la Oficina.

176. Relación con los mecanismos externos de supervisión

En ambas opciones, el Jefe de la Oficina debería actuar como enlace de la Secretaría con los órganos externos de supervisión (la CCAAP, el CPC, la Junta de Auditores y la DCI), para velar por la complementariedad de los cometidos y funciones y promover la cooperación y la coordinación. La Asamblea General, el CPC, la CCAAP y el Secretario General podrían solicitar a órganos externos de auditoría e inspección (como la Junta de Auditores y la DCI) que lleven a cabo investigaciones e inspecciones específicas, cuando los mecanismos internos no sean apropiados para el caso. Incluso sería necesario que un órgano de control como la Oficina de Rendición de Cuentas y Supervisión también estuviera sujeto a vigilancia y supervisión, tarea que podría estar a cargo de órganos externos de supervisión responsables ante los Estados Miembros. Este tema se analizará en un estudio más amplio, del cual este informe provisional forma parte, pero es útil observar que los actuales órganos externos de supervisión podrían asumir esa responsabilidad.

VIII. EPILOGO

177. El 24 de agosto de 1993, en el momento en que los Inspectores viajaban a Nueva York para el examen de su proyecto de informe sobre rendición de cuentas y supervisión, que habían transmitido a los funcionarios de la Secretaría, el Secretario General anunció el nombramiento, a partir del 1º de septiembre, de un Subsecretario General de Inspecciones e Investigaciones. El nuevo Subsecretario General habrá de dirigir una oficina independiente que integrará las diversas dependencias encargadas de auditoría, servicios de asesoramiento en materia de gestión, evaluación y vigilancia.

178. Los Inspectores acogieron con sumo beneplácito esta medida decisiva. En primer lugar, porque alimentaba su confianza en el empeño de reforma y buena

gestión, expresado en reiteradas ocasiones por el Secretario General. En segundo lugar, por que al elegir a una persona con calificaciones profesionales impecables y un conocimiento profundo de las Naciones Unidas, su decisión subrayaba la importancia fundamental de la competencia y los conocimientos para el puesto de mayor jerarquía en materia de rendición de cuentas y supervisión. En tercer lugar, porque confirmaba implícitamente las principales conclusiones del presente estudio.

179. Sin embargo, los Inspectores manifiestan algunas inquietudes iniciales. La fusión de las principales dependencias internas de supervisión (División de Auditoría Interna, Dependencia Central de Evaluación, Dependencia Central de Supervisión, Servicio de Gestión Administrativa) es un primer paso necesario, que permitirá importantes economías de escala y mejoras en la coordinación y una gestión eficaz, pero esa medida manifiestamente no es suficiente. No lo es desde el punto de vista cuantitativo, pues de una comparación se desprende que la nueva Oficina tendría entre 200 y hasta 800 funcionarios, en lugar del número asignado inicialmente, aproximadamente 90. No lo es tampoco desde el punto de vista cualitativo, porque la combinación de competencias que el nuevo Subsecretario General recibe no basta ciertamente para ejecutar el trabajo acumulado. Así pues, por ejemplo, no hay juristas, investigadores capacitados o especialistas en los últimos adelantos en materia de sistemas computadorizados, análisis de gestión, gestión de los recursos humanos o sistemas de control financiero. El Subsecretario General debe tener posibilidades de contar con estas aptitudes y otros talentos que sean necesarios para llevar a cabo su labor, ya sea recurriendo a los servicios internos de la Organización o mediante la posibilidad de obtener apoyo externo.

180. Otro motivo de preocupación es la insistencia en que se revelen los casos de despilfarro, fraude y corrupción, implícita en el título "Subsecretario General de Inspecciones e Investigaciones". Es cierto que es fundamental poder abordar estos problemas, si se desea promover una atmósfera de probidad en la Secretaría y lograr economías financieras. Con todo, se obtendrían economías mucho más importantes si se mejora la gestión de los programas y actividades y éstos producen los resultados que los Estados Miembros pueden legítimamente esperar. Así pues, es indispensable que la nueva Oficina dedique gran parte de Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ..., Suplemento No. 38 (A/39/38), párr. 363,

181. Aparte de este informe provisional, los inspectores tienen el propósito de "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/85/10 y documento A/41/201, de 7 de marzo de 1986 y A/41/409 de 11 de junio de 1986, y "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/81/5 y documentos A/36/181, de 15 de abril de 1981 y A/36/479, de 6 de octubre de 1981. examinar estas cuestiones, así como el funcionamiento de la oficina recientemente establecida en la Secretaría, en el marco de su informe general sobre rendición de cuentas y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas, que se publicará el año próximo.

NotasCapítulo I

¹ "Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores", decisión 47/454 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992.

² "Planificación de programas", resolución 47/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992, Parte V, "Otros asuntos".

³ "Informes financieros y estados financieros comprobados, e informes de la Junta de Auditores", resolución 47/211 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992.

⁴ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226 de la Asamblea General, de 30 de abril de 1993.

⁵ "Tuesday highlights", United Nations Daily Highlights, Nueva York, DP/1463, de 24 de agosto de 1993.

⁶ Se puede encontrar un panorama general de cuestiones relativas a la comprobación de cuentas en las organizaciones públicas y en 15 países del mundo en Jabbara, Joseph G., y Dwivedi, O. P. (editores), Public service accountability: A comparative perspective, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut (Estados Unidos de América), 1989.

Capítulo II

⁷ Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1992-1993, volumen II, Sección 33, "Administración y gestión", Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/46/6/Rev.1), págs. 105 a 107, y

"La División de Auditoría Interna", Manual de organización, ST/SGB/Organization, sección P (V), Rev.1, de 18 de diciembre de 1981.

⁸ Esbozado por el Secretario General en su informe de 1992 sobre la "Evaluación de los programas en las Naciones Unidas: examen de las actividades de evaluación y propuestas para fortalecer la función de la evaluación: informe del Secretario General", documento A/47/116, de 3 de abril de 1992, cuadro 4. Las dependencias (y los puestos del cuadro orgánico) son:

- Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo [reestructurado] (2);
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (3);
- Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT (CCI) (1);
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2);

Notas (continuación)

⁸ (continuación)

- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (1);
- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (3);
- Comisión Económica para Africa (CEPA) (1);
- Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) (2);
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (3);
- Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) (3);
- Departamento de Información Pública (DIP) (3).

⁹ "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/85/10 y documento A/41/201, de 7 de marzo de 1986 y A/41/409 de 11 de junio de 1986, y "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/81/5 y documentos A/36/181, de 15 de abril de 1981 y A/36/479, de 6 de octubre de 1981.

¹⁰ "Establishment of a Central Evaluation Unit", Boletín del Secretario General, ST/SGB/211, de 20 de marzo de 1985.

¹¹ Proyecto de presupuesto por programas, op. cit., Sección 33. págs. 47 a 49.

¹² "Establishment of the Central Monitoring Unit", Boletín del Secretario General, ST/SGB/196/Rev.1, de 20 de marzo de 1985.

¹³ "Administrative Management Service", ST/STB/Organization, sección P (IV), Rev.1, de 29 de marzo de 1977, y Proyecto de presupuesto por programas, op. cit., Sección 33, pág. 48.

Capítulo III

¹⁴ Actas resumidas de la Quinta Comisión de la Asamblea General, documentos A/C.5/40/SR.22, de 6 de noviembre de 1985, párrs. 3 a 5, 7, 15, 20 y 22, y A/C.5/40/SR.23, de 6 de noviembre de 1985, párrs. 12, 13, 38 y 48.

¹⁵ Declaración ante la Quinta Comisión, 12 de noviembre de 1985, párrs. 9, 11, 14 y 18.

Notas (continuación)

¹⁶ "Informes sobre la ejecución y los resultados de los programas de las Naciones Unidas: supervisión, evaluación e información sobre la gestión", JIU/REP/88/1 y documentos de las Naciones Unidas A/43/124, de 4 de febrero de 1988, Adición 1, de 27 de mayo de 1988, y A/44/233, de 25 de abril de 1989.

¹⁷ "Estimaciones revisadas ... División de Auditoría Interna ...", documento A/C.5/40/61, de 26 de noviembre de 1985, párrs. 1 a 9.

¹⁸ Informe del grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 49 (A/41/49), recomendación 39, e

"Informe analítico del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General", documento A/45/226, de 27 de abril de 1990, párrs. 165 a 168.

¹⁹ "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas: transparencia en la presentación, la gestión y la información proporcionada al respecto", JIU/REP/90/3 y documento A/45/797, de 29 de noviembre de 1990.

²⁰ Informe financiero e informe de la Junta de Auditores ..., Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 5 (A/47/5), párrs. 291 a 296.

²¹ "Informes financieros y estados financieros comprobados ...", resolución 47/211, op. cit.

²² "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados ...", documento A/43/124, op. cit., anexo I, párrs. 11 a 17.

²³ "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", sección I, JIU/REP/81/5, documento A/36/181, y "Segundo informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/81/6 y documento A/36/182, ambos de 15 de abril de 1981, y documento A/36/479, de 6 de octubre de 1981.

²⁴ "Planificación de programas", resolución 36/228 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1981.

²⁵ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y sistemas de evaluación de las Naciones Unidas ...: informe del Secretario General", documento A/38/133, de 22 de abril de 1983, e informe complementario A/C.5/39/45, de 19 de noviembre de 1984.

²⁶ "Planificación de programas y coordinación en el sistema de las Naciones Unidas", resolución 38/227 A III de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1983.

²⁷ "Evaluación de los programas de las Naciones Unidas", documento A/47/116, op. cit., párrs. 26 a 33.

Notas (continuación)

- ²⁸ Ibíd., párrs. 10, 11 y 43 a 45.
- ²⁹ "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y de sus resultados ...", documento A/43/124, op. cit., párrs. 122 a 128, 129 a 135 y 143 a 152.
- ³⁰ "Evaluación de programas en las Naciones Unidas", documento A/47/116, op. cit., párrs. 34 a 42, 58 y 59.
- ³¹ "Supervisión, evaluación e información sobre la gestión: informe del Secretario General", documento A/44/233, de 25 de abril de 1989, párr. 23.
- ³² "Dependencia Común de Inspección", decisión 46/446 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1991, párr. e).
- ³³ Informe del Comité del Programa y de la Coordinación, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 16 (A/47/16), primera parte, 1992, párrs. 180 a 183.
- ³⁴ "Los oradores subrayan la necesidad de mejorar los métodos de evaluación en el examen de los programas", Consejo Económico y Social, período de sesiones sustantivo de 1992, 11ª sesión (vespertina) documento ECOSOC/5353, de 30 de junio de 1992, págs. 1 y 7.
- ³⁵ "Planificación de programas", resolución 47/214, sección III, de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1992.
- ³⁶ "Informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas", JIU/REP/78/1, documentos A/33/226 y Add.1, de 1º de septiembre de 1978 y Add.2, de 24 de octubre de 1978.
- ³⁷ "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados ...", documento A/43/124, op. cit., párrs. 107 a 110 y 153 a 155.
- ³⁸ Ibíd., "Resumen ejecutivo".
- ³⁹ "Planificación de programas", resolución 43/219 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1988, y "Supervisión, evaluación e información sobre la gestión: informe del Secretario General", documento A/44/233, de 25 de abril de 1989.
- ⁴⁰ "Aplicación de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección: informe del Secretario General", documento A/46/219, de 27 de junio de 1991, párr. 5.
- ⁴¹ "Planificación de programas ...: informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto", documento A/45/617, de 12 de octubre de 1990.

Notas (continuación)

⁴² "Metodología para la supervisión y la presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/46/173, de 14 de mayo de 1991.

⁴³ Informe del Comité del Programa y de la Coordinación, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 16 (A/47/16), primera parte, párrs. 33 a 44.

⁴⁴ "Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos especializados y el OIEA", resolución 31/94 C de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1976, y Management improvement programme in the Secretariat, Boletín del Secretario General SG/SGB/155, de 6 de abril de 1977.

⁴⁵ "Informe del Grupo de Expertos ...", documento A/41/49, op. cit., párrs. 42 a 44, e "Informe analítico del Secretario General ...", documento A/45/226, op. cit., párr. 132.

⁴⁶ "Servicios de gestión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/81/3, documento A/36/296, de 5 de junio de 1981 y Add.1, de 12 de noviembre de 1981.

⁴⁷ "Informe complementario sobre el Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión de las Naciones Unidas", JIU/REP/91/4 y documentos A/46/327, de 29 de julio de 1991 y Add.1, de 26 de noviembre de 1991.

⁴⁸ "Informe complementario sobre el Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión de las Naciones Unidas: observaciones del Secretario General", documento A/46/327/Add.1, de 26 de noviembre de 1991.

⁴⁹ "Organizational mandates and structure of United Nations internal audit services: Twenty-fourth meeting of representatives of internal audit services of the United Nations organizations", Banco Mundial/PNUD, mayo de 1993, Washington, D.C.

⁵⁰ Light, Paul C., Monitoring government: Inspectors General and the search for accountability, capítulo 10. "Measuring the impact of IGs", Brookings Institution/Governance Institute, Washington, D.C., 1993, págs. 203 a 223.

⁵¹ "Report of the Committee to review and define the role of internal auditing in the United Nations organization", Décima Reunión entre organizaciones de representantes de los servicios de auditoría interna, septiembre de 1977, párrs. 7 a 18.

⁵² Lima declaration of guidelines on auditing precepts, II., "Independence", y I.3., "Internal and external audit", Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaría General, Viena (Austria).

⁵³ Normas de auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, junio de 1992, cap. II, párrs. 53 a 81.

Notas (continuación)

⁵⁴ "Informes financieros y estados financieros comprobados ..." resolución 47/211, op. cit., párrs. 14 y 19.

⁵⁵ "Presentación de informes sobre la ejecución y los resultados ..." documento A/43/124, op. cit., párr. 177.

⁵⁶ "Nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: cuestiones de gestión", JIU/REP/85/2 y documento A/40/410, de 9 de julio de 1985, párrs. 155 a 177.

Capítulo IV

⁵⁷ Informe del Grupo de Expertos intergubernamentales de alto nivel ..., documento A/41/49, op. cit., párrs. 28 a 34.

⁵⁸ Clarke, Michael, Ed., Corruption: Causes, consequences and control, Londres, Frances Pinter, 1983,

Gould, David J., y Amaro-Reyes, José A., The effects of corruption on administrative performance: Illustrations from developing countries, Documento de Trabajo del Personal del Banco Mundial, número 580, Serie Gestión y Desarrollo número 7, Banco Mundial, Washington, D.C., 1983,

Klitgaard, Robert, Controlling corruption, Berkeley, California (Estados Unidos de América), University of California Press, 1988,

McKinney, Jerome B., y Johnston, Michael, Fraud, waste and abuse in government: Causes, consequences and cures, Filadelfia, Pennsylvania (Estados Unidos de América), Institute for the Study of Human Issues, 1987,

Péan, Pierre, L'argent noir: Corruption et sous-développement, París, Fayard, 1988,

Richter, William L. et. al., Eds., Combating corruption: Encouraging Ethics: A sourcebook for public service ethics, American Society for Public Administration, Washington, D.C., 1990, y

Rose-Ackerman, Susan, Corruption: A study in political economy, Nueva York, Academic Press, 1978.

⁵⁹ "Delito y abuso de poder: Delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley; documento de trabajo preparado por la Secretaría", Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Caracas (Venezuela), A/CONF.87/6, de 22 de julio de 1980, y

"Prevención del delito y la justicia penal en el contexto del desarrollo: Realidades y perspectivas de la cooperación internacional. Medidas prácticas contra la corrupción; Manual preparado por la Secretaría", Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), A/CONF.144/8, de 29 de mayo de 1990.

Notas (continuación)

⁶⁰ "Informes financieros ...", op. cit., preámbulo y párr. 23.

⁶¹ Informe financiero ... e informe de la Junta de Auditores, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 5 (A/43/5) de 1988, párrs. 340 a 353; (A/45/5) de 1990, párrs. 197 a 204, y (A/47/5) de 1992, párrs. 355 a 368.

⁶² Ibíd., párr. 13.

⁶³ Estos informes son los siguientes: "La administración de justicia en las Naciones Unidas", JIU/REP/86/8, documento A/41/640 de 23 de septiembre de 1986,

"Administración de justicia en la Secretaría: informe del Secretario General", documento A/C.5/43/25, de 28 de octubre de 1988, y

"Administración de justicia en la Secretaría: informe del Secretario General", documento A/C.5/44/9, de 20 de octubre de 1989.

⁶⁴ "Staff-management meeting to discuss justice administration reform and performance reports", Secretariat News, de 31 de agosto de 1987, pág. 5.

⁶⁵ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226 de la Asamblea General, de 30 de abril de 1993, segunda parte.

⁶⁶ Caiden, Gerald, E., Ed., International handbook of the ombudsman, vol. 1, Evolution and present function, vol. 2, Country surveys, Greenwood Press, Westport, Connecticut (Estados Unidos de América), 1983.

⁶⁷ "Viabilidad de establecer una oficina de ombudsman en las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/C.5/40/38, de 5 de noviembre de 1985, y

"Establecimiento de una oficina de un mediador en la Secretaría y simplificación de los procedimientos de apelaciones: informe del Secretario General", documento A/C.5/41/14, de 3 de noviembre de 1986.

⁶⁸ "Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores", resolución 45/235 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1990, párr. 13 b).

⁶⁹ "Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores", resolución 46/183 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1991, párr. 17 b).

⁷⁰ "Medidas para facilitar la comunicación de información por parte del personal sobre cualquier utilización inapropiada de los recursos de la Organización; controles internos relativos al pago de subsidios y prestaciones; y esfuerzos por recuperar los reembolsos excesivos pendientes del impuesto sobre la renta: informe del Secretario General", documento A/47/510, de 8 de octubre de 1992.

Notas (continuación)

⁷¹ "Prevención del delito y la justicia penal en el contexto del desarrollo ... medidas prácticas contra la corrupción", op. cit., párrs. 36 a 38.

⁷² "Nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: cuestiones de gestión", JIU/REP/85/2 y documentos A/40/410, de 9 de julio de 1985, Add.1, de 30 de julio de 1986, y A/41/686, de 8 de octubre de 1986, cap. IX.

⁷³ "Establishment of a Technological Innovations Board", documento ST/SGB/219, de 4 de junio de 1986 y adiciones.

⁷⁴ "Evaluación a fondo de programas de servicios de elaboración electrónica de datos y sistemas de información: informe del Secretario General", documento E/AC.51/1987/11, de 7 de abril de 1987.

⁷⁵ "Establecimiento de un sistema integrado de información de gestión: Estimaciones revisadas para la sección 28: informe del Secretario General", documento A/C.5/43/24, de 3 de noviembre de 1988, párrs. 5 a 8.

⁷⁶ "Proyecto de sistema integrado de información de gestión: cuarto informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos", documento A/C.5/47/27, de 27 de octubre de 1992.

⁷⁷ "Problemas de almacenaje y sus costos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/86/9 y documento A/41/806 y Corr.1, de 7 de noviembre de 1986.

⁷⁸ "Problemas de almacenaje y sus costos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (Adición)", JIU/REP/87/6 y documento A/42/724 y Corr.1, de 10 de noviembre de 1987.

⁷⁹ "Del proyecto de ensayo de discos ópticos en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra a un sistema de discos ópticos para las Naciones Unidas", JIU/REP/89/11 y documentos A/44/684, de 25 de octubre de 1989 y Add.1, de 20 de noviembre de 1989.

⁸⁰ "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991", resolución 44/201 B de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1989.

⁸¹ Informe de la Dependencia Común de Inspección, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 34 (A/46/34), 1991, párr. 45.

⁸² "Aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General", resolución 44/200 C de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1989.

⁸³ "Situación de las innovaciones tecnológicas en las Naciones Unidas: segundo informe del Secretario General", documento A/C.5/47/18, de 9 de octubre de 1992.

Notas (continuación)

⁸⁴ "Informes financieros ...", op. cit., resoluciones de la Asamblea General 45/235, párrs. 10 a 22; 46/183, párrs. 3 a 20; y 47/211, preámbulo y párrs. 6 a 23.

⁸⁵ "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados ...", documento A/43/124, Add.1, y A/44/233, op. cit.

⁸⁶ "Informes financieros ...", op. cit., resoluciones de la Asamblea General 45/235, párr. 20 y 47/211, párr. 12.

⁸⁷ "Allotments for 1993", memorando interoficinas remitido por el Contralor a los jefes de departamentos y oficinas, 5 de febrero de 1993.

⁸⁸ "Cuestión del control administrativo y de la gestión de las Naciones Unidas", decimosexto informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, documento A/33/7, Add.15, de 22 de noviembre de 1978, párrs. 2 a 8, y

"Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", documento A/41/1 de 1986, pág. 7.

⁸⁹ "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados ...", documento A/43/124, op. cit., párrs. 99 a 103 y 146 a 148.

⁹⁰ "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas ...", documento A/45/797, op. cit., párrs. 95 a 102.

⁹¹ "Report of the seventeenth session of the sub-committee on staff training", Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones del Personal y Cuestiones Administrativas Generales), ACC/1993/PER/R.15, de 2 de junio de 1993, párrs. 8 a 14.

⁹² "Programa de capacitación en la Secretaría: informe del Secretario General", documento A/C.5/47/9, de 8 de octubre de 1992, párrs. 1 a 8.

⁹³ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226, op. cit., Parte I.B., párrs. 1, 4 y 5.

⁹⁴ "Programa de capacitación en la Secretaría", A/C.5/47/9, op. cit., párr. 5.

⁹⁵ "Programa de mejoramiento de la gestión: informe del Secretario General", documento A/C.5/39/83, de 10 de diciembre de 1984, y

"Status report and the Staff Incentive Programme", de 3 de marzo de 1992.

⁹⁶ "Ideas for change can come from staff, too: Project emphasizes employees", Secretariat News, abril de 1993, pág. 15.

Notas (continuación)

⁹⁷ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226, op. cit., Parte I.B., párr. 13.

⁹⁸ "Programa de mejoramiento de la gestión", documento A/C.5/39/83, op. cit.

⁹⁹ Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ..., Suplemento No. 38 (A/39/38), párr. 363,

Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ..., documento A/47/16 (primera parte), op. cit., párr. 183, y

"Presentación de informes sobre la ejecución ...", documento A/43/124, op. cit., párrs. 128 y 181 a 183.

¹⁰⁰ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social", JIU/REP/84/7 y documento A/39/281, de 31 de mayo de 1984 y Add.1, párrs. 20 a 23, 26, 44 a 48 y 57 a 68.

¹⁰¹ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social: observaciones del Secretario General", documento A/39/281, Add.2, de 6 de julio de 1984, párr. 20.

¹⁰² "Presentación de informes sobre la ejecución ...", documento A/43/124, op. cit., párr. 185.

¹⁰³ "Establecimiento de un sistema integrado de información de gestión ...", documento A/C.5/43/24, op. cit., págs. 21 y 22.

¹⁰⁴ Informe de la Dependencia Común de Inspección, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 34 (A/46/34), segunda parte, párr. 26.

¹⁰⁵ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social", documento A/39/281, op. cit.

¹⁰⁶ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social: nuevas observaciones del Secretario General", documento A/40/284, de 10 de mayo de 1985, párrs. 7 y 8.

¹⁰⁷ "Informe final del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 41/213", documento A/44/222, de 26 de abril de 1989,

"Aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General", resolución 44/200 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1989, e

"Informe analítico del Secretario General ...", documento A/45/226, op. cit.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, párr. 64.

Notas (continuación)

¹⁰⁹ "Despedida a Pérez de Cuéllar: 'Un decenio sumamente productivo' en las Naciones Unidas" y "Circulan iniciativas de reforma durante la 46ª Asamblea: Las Naciones Unidas en situación financiera 'peligrosamente precaria'", Crónica ONU, marzo de 1992, págs. 6 a 11.

¹¹⁰ "Estimaciones revisadas pedidas por las Asamblea General en su resolución 47/212: informe del Secretario General", documento A/C.5/47/88, de 4 de marzo de 1993.

¹¹¹ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas y presupuesto por programas para el bienio 1992-1993", resolución 47/212 B de la Asamblea General, de 20 de mayo de 1993, secc. III, párr. 3.

¹¹² *Ibíd.*, párrs. 7 y 9.

¹¹³ "Reglamentación detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los mecanismos de evaluación", Boletín del Secretario General, ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987), artículo 3.

¹¹⁴ "Planificación de programas", documento A/45/617, op. cit.

¹¹⁵ "Nuevo planteamiento posible de la planificación de los programas: informe del Secretario General", documento A/48/277, de 28 de julio de 1993, inciso f) del párrafo 8, párr. 33 y anexo.

¹¹⁶ "La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/89/9, documentos A/45/130, de febrero de 1990 y Add.1, de 14 de mayo de 1990, vol. 1, párr. 16.

¹¹⁷ "Presentación de informes sobre la ejecución ...", documento A/43/124, op. cit., párr. 106.

¹¹⁸ *Ibíd.*, párrs. 86 a 98, "Resumen analítico", párr. 9.

¹¹⁹ "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados: aspectos relativos a la supervisión, la evaluación y el examen de la gestión. Nota del Secretario General", documento A/43/124/Add.1, de 27 de mayo de 1988, párr. 14.

¹²⁰ "Informe sobre los sistemas de estimación de gastos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y sobre sus posibilidades de evolución hacia sistemas de estimación del costo y el rendimiento integrados en sistemas completos de gestión", JIU/REP/1974/7 de noviembre de 1974,

"Informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas", op. cit.,

Notas (continuación)

¹²⁰ (continuación)

"Informe sobre los métodos para determinar las necesidades en materia de personal", JIU/REP/81/1, documentos A/36/168, de 8 de abril de 1981 y Add.1, de 21 de septiembre de 1981, y

"Presentación de informes sobre la ejecución ...", documento A/43/124, op. cit., párrs. 99 a 106.

¹²¹ "Informe sobre la evaluación del proceso de traducción en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/80/7, documentos A/35/294, de 10 de julio de 1980 y Add.1, de 21 de noviembre de 1980.

¹²² "Normas sobre volumen de trabajo para distintos cuadros del personal de los servicios de conferencias ...: informe de la Secretaría", documento A/C.5/45/1, de 3 de marzo de 1990.

¹²³ "Presentación de informes sobre la ejecución ...", documento A/43/124, op. cit., párr. 112 a 120 y 167 a 169.

¹²⁴ "Aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General: informe provisional y estimaciones revisadas para el bienio 1988-1989", resolución 43/213 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1988, inciso a) del párrafo 13, y

"Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 45/254 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1990, párr. 13.

¹²⁵ "Aplicación de técnicas de análisis del volumen de trabajo en las Naciones Unidas: nota de la Secretaría", documento A/C.5/46/CRP.1, de 27 de septiembre de 1991.

¹²⁶ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero ...", resolución 47/212 B, op. cit., párrs. 1 y 2.

¹²⁷ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional: nota de la secretaria de la Comisión de Administración Pública Internacional", documento ICSC/37/R.15 y "Adición", Add.1, de 2 de marzo de 1993.

¹²⁸ Informe del Grupo de Expertos intergubernamentales ..., op. cit., recomendación 50.

¹²⁹ "Informe analítico del Secretario General ...", documento A/45/226, op. cit., párr. 188.

¹³⁰ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional ...", documento ICSC/37/R.15, op. cit., párr. 22.

Notas (continuación)

¹³¹ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226, op. cit., Parte I.B., párrs. 3 y 7.

¹³² Informe del Grupo de Expertos intergubernamentales ..., op. cit., recomendación 42.

¹³³ "Informe analítico ...", documento A/45/226, op. cit., párrs. 172 a 174.

¹³⁴ "Informe sobre las normas de conducta en la administración pública internacional, 1954", Junta Consultiva de Administración Pública Internacional, COORD/CIVIL SERVICE/5, edición de 1965.

¹³⁵ "Normas de conducta", Naciones Unidas: Secretaría, ST/IC/82/13, de 26 de febrero de 1982.

¹³⁶ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226, op. cit., Parte I.A., primer párrafo del preámbulo.

Capítulo V

¹³⁷ "Tercer informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas: integración y utilización", JIU/REP/85/11, documentos A/41/202, de 7 de marzo de 1986 y A/41/304, de 21 de abril de 1986, párr. 161 y recomendación 1.

¹³⁸ "Programa principal: Servicios administrativos: Programa 40: Dirección y gestión administrativas", Plan de mediano plazo para el período 1992-1997, volumen II, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/45/6/Rev.1), Naciones Unidas.

¹³⁹ "Sección 33: Administración y Gestión", Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1992-1993, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/46/6/Rev.1), págs. 1 a 107.

¹⁴⁰ Véase, por ejemplo, "Examen de las medidas adoptadas respecto de las recomendaciones del Servicio de Gestión Administrativa: informe del Secretario General", documento A/C.5/31/6, de 15 de julio de 1976,

"Cuestión del control administrativo y de la gestión de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/C.5/33/19, de 3 de noviembre de 1978,

"Cuestión del control administrativo y de la gestión de las Naciones Unidas: decimosexto informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto", documento A/33/7/Add.15, de 22 de noviembre de 1978, y

Notas (continuación)

¹⁴⁰ (continuación)

"Annual report on management improvement projects and other advisory services rendered by the Administrative Management Service (Report of the Secretary-General)", Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, documento A/CN.1/R.934, distribución limitada, de 29 de septiembre de 1980.

¹⁴¹ Light, Monitoring government, op. cit., capítulo 10, "Monitoring the impact of Igs", págs. 203 a 223.

¹⁴² "Cuestión del control administrativo y de la gestión ...", informes A/C.5/33/19 y A/33/7/Add.15, de noviembre de 1978, op. cit.

¹⁴³ "Evaluación de los programas en las Naciones Unidas ...", documento A/47/116, op. cit., párrs. 13 a 33 y cuadro III.

¹⁴⁴ "Conduct of staff members", Circular informativa del Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos dirigida a los miembros del personal, ST/IC/89/2, de 5 de enero de 1989 (Sección XII, párrafo H del Manual administrativo).

Capítulo VI

¹⁴⁵ "Secretary General, introducing \$2.36 billion proposed budget for 1992-1993, stresses serious financial crisis of Organization", Comunicado de prensa GA/AB/49, de 10 de octubre de 1991.

¹⁴⁶ "Secretary General's statement to the Fifth Committee", Circular Informativa ST/IC/1992/73, de 12 de noviembre de 1992.

¹⁴⁷ Financing an effective United Nations: A report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing, Fundación Ford, New York, 1993.

¹⁴⁸ "Statement by the First Vice-President of the Co-ordinating Committee for Independent Staff Unions and Associations (CCISUA) to the Administrative Committee on Co-ordination (ACC) at its meeting in Rome on 20 April 1993 ...", CCISUA/1993/30, de 30 de abril de 1993.

¹⁴⁹ "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales", primera parte, "Problemas de eficiencia e innovación", segunda parte, "Ejemplos de nuevos enfoques", JIU/REP/92/1 y documentos E/1993/18 y Add.1 y 2, de las Naciones Unidas, de 23 de febrero y 8 de abril de 1993, respectivamente, y

Informe del Comité del Programa y de la Coordinación (A/48/16), primera parte, op. cit., párrs. 48 a 57.

Notas (continuación)Capítulo VII

¹⁵⁰ Como ya se indicó en el capítulo III.E., la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es una organización mundial compuesta de los órganos públicos supremos de un país en materia de auditoría. La INTOSAI procura fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las instituciones supremas de auditoría en el ámbito de la rendición de cuentas gubernamental, y abarca más de 150 países miembros. Está compuesto de un Congreso que se reúne cada tres años, una Junta de Administración, una secretaría general situada en Viena, seis grupos de trabajo regionales que promueven la cooperación y abordan las cuestiones de auditorías gubernamentales en el plano regional y comisiones permanentes encargadas de redactar normas y examinar otras cuestiones específicas. La INTOSAI tiene asimismo programas de premios y actividades de capacitación regional, y publica una revista trimestral, circulares, documentos y normas para los profesionales, repertorios de formación y glosarios.

Desde su fundación (en una conferencia de 34 países reunidos en La Habana en 1953), la INTOSAI ha procurado establecer un contacto estrecho con las Naciones Unidas. Está reconocida como entidad consultiva ante el Consejo Económico y Social y organiza seminarios internacionales sobre rendición de cuentas gubernamentales, con los auspicios de las Naciones Unidas. Además, la relación especial entre las Naciones Unidas y este organismo está reflejada en las actividades de participación de la INTOSAI: los países participantes deben ser Miembros de las Naciones Unidas o de algunos de sus organismos especializados.
