

**RENDICIÓN DE CUENTAS,
MEJORA DE LA GESTIÓN Y SUPERVISIÓN
EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Parte I: Examen general y análisis

Preparado por

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

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1995**

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS.....		3
RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		4
I. INTRODUCCION.....	1 - 13	9
II. DEPENDENCIAS DE SUPERVISION INTERNA.....	14 - 63	13
A. Auditoría interna.....	18 - 30	15
B. Evaluación interna.....	31 - 36	18
C. Servicios de gestión, inspección e investigaciones.....	37 - 52	20
D. En busca de un equilibrio adecuado.....	53 - 63	24
III. SISTEMAS DE GESTION.....	64 - 97	29
A. Controles internos.....	65 - 79	29
B. Informática.....	80 - 97	34
IV. GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS.....	98 - 126	39
A. Perfeccionamiento y capacitación del personal directivo.....	107 - 115	41
B. Programas de mejora de la gestión.....	116 - 126	44
V. PLANIFICACION ESTRATEGICA Y GESTION DE LA ACTUACION PROFESIONAL: LA GESTION INTEGRADA DEL CAMBIO.....	127 - 161	46
VI. ACTIVIDADES INTERINSTITUCIONALES.....	162 - 177	58
VII. ORGANOS DE SUPERVISION EXTERNA DEL SISTEMA.....	178 - 215	62
VIII. ORGANOS RECTORES DE SUPERVISION.....	216 - 245	70
A. Actividades de supervisión de los órganos rectores.....	217 - 230	70
B. Presentación de informes y examen externo	231 - 245	74
Notas.....		80

SIGLAS

ACCIS	Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CCCPO	Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones
CCI	Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT
CCSI	Comité de Coordinación de los Sistemas de Información
CEPA	Comisión Económica para Africa (Naciones Unidas)
CEPE	Comisión Económico para Europa (Naciones Unidas)
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)
CPC	comité del Programa y de la Coordinación
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano oriente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPU	Unión Postal Universal

RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante el decenio de 1990, período que presenció extraordinarios trastornos internacionales de orden político, económico y social, se asignaron a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas nuevas funciones y tareas de importancia decisiva. De repente, a sus funciones tradicionales de negociación, establecimiento de normas, investigación y cooperación para el desarrollo se sumaron exigencias relativas a nuevos programas operacionales complejos. Estas nuevas demandas incluyeron importantes operaciones de pacificación y de mantenimiento de la paz y misiones especiales; operaciones humanitarias en escala creciente; programas muy concretos de acción mundial en muchas otras esferas críticas como el medio ambiente, el SIDA y los derechos humanos; y programas renovados de cooperación para el desarrollo en todo el mundo, mucho mejor adaptados a las necesidades sobre el terreno.

Para hacer frente a estas nuevas tareas, el sistema de las Naciones Unidas se ha visto confiar un volumen de recursos muy superior (de 1991 a 1993, solamente los gastos para el conjunto del sistema pasaron de 9.400 a 12.800 millones de dólares). Tanto los países donantes como los receptores han insistido cada vez más en que estos nuevos programas, y de hecho todos los programas de todas las organizaciones internacionales, ofrezcan la máxima eficacia y el mínimo derroche. Esta presión en favor de los resultados ve multiplicados sus efectos por la urgencia insoslayable de muchos de los nuevos programas. También se imponen severas limitaciones en la utilización de los fondos públicos disponibles para los programas internacionales durante este periodo de incertidumbre económica mundial y de creciente competencia con otras organizaciones que también ejecutan estos programas en todo el mundo.

No se ha hecho nunca un examen global de las actividades de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas. Este examen parece especialmente oportuno en este momento a la vista de las citadas presiones en favor de la eficiencia, de las nuevas iniciativas en curso en diversas organizaciones y de los llamamientos procedentes de muchas fuentes en petición de mejoras. En pocas palabras, cada vez parece más urgente que las organizaciones demuestren claramente que los recursos se utilizan con prudencia y que los programas responden a las necesidades, ya que es muy probable que irán intensificándose las presiones en favor de una actuación de alta calidad.

El presente informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) contiene un análisis (parte I) y datos comparados (parte II) sobre la gran variedad de procesos de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sólo se trata de un estudio de referencia inicial. No hay ningún modelo uniforme. Cada organización debe elaborar sus propios procesos y perspectivas para atender sus propias necesidades y circunstancias, si bien los Inspectores las instan a adoptar dos medidas fundamentales (recomendaciones 1 y 9 infra). No obstante, los Inspectores ofrecen el presente informe como un resumen de las relaciones conceptuales y prácticas, pautas, tendencias comunes, iniciativas y acciones que podrían ayudar

a fortalecer y potenciar las actividades de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en lo que debe convertirse en un proceso continuo.

Enfoque estratégico e integrado. En todos los organismos, a través de los años, se han establecido, pieza por pieza, dependencias y procesos de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión. Esto quiere decir que no sólo pueden existir deficiencias y superposiciones, sino también que el período actual de cambios rápidos da lugar a presiones enfrentadas para la adopción de medidas en todas las esferas que se examinan en este informe. Las organizaciones deben establecer nuevas estructuras orgánicas y nuevos procedimientos de gestión para perfeccionar la labor y responsabilizar clara e imparcialmente al personal directivo y a los funcionarios por su actuación y por los resultados y consecuencias de los programas sobre una base continua. Esta "gestión del cambio" es enormemente exigente y difícil, pero muchas organizaciones ya han establecido o están estableciendo procesos de planificación estratégica y gestión de la actuación profesional para reforzar la rendición de cuentas y aprovechar mejor sus escasos recursos (párrs. 127 a 161).

Recomendación 1. Cada organización debe establecer una dependencia única de coordinación, bajo la dirección de su jefe ejecutivo, dedicada a la planificación estratégica, la gestión de la actuación profesional y la obtención de la máxima eficacia en la rendición de cuentas y la mejora de la gestión. Dicha dependencia debe integrar y catalizar las tareas y funciones de gestión que se determinan en todo este informe, a fin de reforzar la flexibilidad y la capacidad de respuesta de cada organización, es decir, para gestionar el cambio. Asimismo, debe abordar cuestiones actuales de gestión, como la contratación externa, la descentralización/delegación, el establecimiento de referencias, la competitividad y, en particular, la reducción de tamaño (párrs. 145 a 161).

Dependencias de supervisión interna. Para sus funciones de supervisión la mayoría de las organizaciones del sistema llevan años utilizando pequeñas dependencias de auditoría interna, a las que se han sumado en los últimos años unas dependencias de evaluación aún más reducidas. También se realiza alguna labor modesta de control de la gestión, en tanto que han sido limitadas las inspecciones in situ de las operaciones de las distintas dependencias y las investigaciones de casos de despilfarro y abusos. Las organizaciones menores aún carecen de casi todas estas funciones, mientras que las más importantes pueden contar con hasta media docena de pequeñas dependencias. Estas dependencias pueden proporcionar importantes ahorros en los gastos y permitir un incremento de la rentabilidad de las operaciones de las organizaciones. No obstante, los 272 puestos del cuadro orgánico y categorías superiores dedicados a tareas de supervisión interna, cuyos gastos anuales ascienden a 40 millones de dólares de los EE.UU., sólo representan actualmente alrededor del 0,5% de la plantilla total del sistema, y cada uno de estos funcionarios es responsable del control de unos 47 millones de dólares de los gastos anuales del sistema (párrs. 14 a 52).

Recomendación 2. Cada organización debe estudiar detenidamente el equilibrio y las capacidades de sus dependencias de auditoría interna, evaluación, servicios/análisis/reforma de la gestión, inspección y/o investigación, mantener en examen los medios de consolidar o reforzar dichas dependencias o de prestarles mejor apoyo, y evaluar y mejorar regularmente su eficacia (párrs. 53 a 63).

Sistemas de gestión. Hace muchos años que existen en la mayoría de las organizaciones sistemas de control interno, a los que no se ha prestado a menudo especial atención. Ahora bien, en la actualidad la mayoría de las organizaciones están revaluando y modernizando sus sistemas de control interno para potenciar su eficiencia, eficacia y responsabilidad. Asimismo, casi todas las organizaciones se han dedicado a informatizar los sistemas administrativos y a tomar disposiciones para automatizar sus operaciones. No obstante, con algunas excepciones, aún no han aprovechado las oportunidades dinámicas que ofrecen las modernas tecnologías de la información (en constante evolución) para expandir las funciones básicas de intercambio de informaciones, potenciar los sistemas de adopción de decisiones en materia de programas, analizar y reestructurar el flujo de trabajo y la productividad y realizar los programas sustantivos de máxima prioridad (párrs. 64 a.97).

Recomendación 3. Cada organización debe asegurarse de que dispone de sistemas de control interno integrados y dinámicos y, en particular, elaborar unas directrices y actuaciones claras en materia de responsabilidad personal, responsabilidad financiera y reglas de conducta del personal (párrs. 67 y 73 a 78).

Recomendación 4. Cada organización debe establecer una estrategia global para los sistemas de información para asegurarse de que utiliza eficazmente la tecnología de la información para llevar a cabo sus programas sustantivos, potenciar su capacidad de adopción de decisiones en materia de gestión y de programas y analizar y simplificar cuidadosamente sus pautas y procedimientos de trabajo (párrs. 90 a 97).

Gestión de los recursos humanos. El sistema de las Naciones Unidas sólo está adoptando con lentitud unos programas de gestión de los recursos humanos para aprovechar al máximo los recursos de personal, que constituyen a la vez la primera partida de gastos y el activo más importante de las organizaciones. Cada vez se reconoce más que es indispensable que el personal directivo rinda cuentas de los recursos humanos que se le han confiado y que deben realizarse esfuerzos para desarrollar mejor las aptitudes de gestión. Tras años de inactividad, muchas organizaciones están elaborando o llevando a cabo programas bastante completos de perfeccionamiento del personal directivo y de capacitación, y varias están utilizando dependencias y técnicas de mejora de la gestión para fomentar la innovación y el aumento de la productividad a nivel de la organización (párrs. 98 a 126).

Recomendación 5. Cada organización debe procurar por todos los medios fortalecer sus programas de perfeccionamiento del personal directivo y de capacitación, por ser éstos una inversión fundamental en sus recursos

humanos y en sus futuros resultados, y prestar apoyo a las dependencias de mejora y análisis de la gestión y a otras actividades encaminadas a potenciar la cultura de la gestión en la organización y lograr que todo el personal aporte sus aptitudes y sus ideas para un mejoramiento continuo de las operaciones (párrs. 109 a 111 y 121 a 126).

Actividades interinstitucionales. Los órganos interinstitucionales han hecho recientemente muchas contribuciones importantes a los esfuerzos de mejora de los procesos de rendición de cuentas, gestión y supervisión que se estudian en el presente informe. Han desempeñado un papel especialmente importante en la promoción del intercambio de ideas, el examen de las mejores prácticas posibles y la búsqueda de esferas en las que sean posibles la coordinación y la armonización (párrs. 162 a 177).

Recomendación 6. Las organizaciones deben fomentar y apoyar plenamente los recientes esfuerzos de mejora de la gestión, la rendición de cuentas y la supervisión de los órganos interinstitucionales, sobre todo por las posibilidades que ofrecen de integración y potenciación de la actuación profesional en el sistema de las Naciones Unidas, pero también por su valor como "asociaciones profesionales" y como redes de promoción de las perspectivas de carrera para el personal de gestión y supervisión del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 165 a 168).

Organos de supervisión externa de todo el sistema. Estos órganos tienen disposiciones muy diversas en materia de personal y financiación, disponen de recursos modestos (un total anual de unos 137 años de trabajo para personal del cuadro orgánico y categorías superiores, tanto a jornada completa como a jornada parcial, es decir, una responsabilidad de supervisión proporcional, por año de trabajo, de unos 93 millones de dólares de los EE.UU. de los gastos anuales del sistema) y tienen unos mandatos diferentes y a veces superpuestos. Comparten la responsabilidad de velar por que los Estados Miembros estén plena y debidamente informados de la eficacia de los programas y operaciones del sistema de las Naciones Unidas y de sus mecanismos de rendición de cuentas y supervisión interna. Por ello es indispensable que los órganos de supervisión externa del sistema trabajen juntos en estrecha armonía (párrs. 178 a 215).

Recomendación 7. Dentro de sus mandatos y atribuciones vigentes, los órganos de supervisión externa del sistema deberían mejorar y, de ser necesario, institucionalizar sus procedimientos para compartir información sobre programas de trabajo, conclusiones y recomendaciones, y aprovechar con más frecuencia la oportunidad de proponerse unos a otros para su examen y evaluación esferas que se refuercen mutuamente (párrs. 182 y 183).

Organos rectores de supervisión. Los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas se establecieron hace mucho tiempo como asambleas políticas. Ultimamente han sido objeto de críticas por considerarse que son inadecuados para atender las necesidades de las actividades cotidianas de supervisión y adopción de decisiones en relación con los programas cada vez más urgentes que se llevan a cabo sobre el terreno en todo el mundo. Ha mejorado algo la presentación de informes sustantivos sobre los resultados alcanzados en los

programas y se vienen utilizando más los servicios de expertos para los análisis externos. Ahora bien, los informes de las secretarías aún no proporcionan informaciones y análisis regulares, transparentes e integrados sobre los resultados y repercusiones de los programas, las mejoras e iniciativas en materia de gestión y la labor de supervisión. Es necesario que los órganos rectores de supervisión examinen las operaciones de modo más sistemático y crítico a fin de proporcionar unas directrices de política para un entorno operativo mucho más complejo (párrs. 216 a 245).

Recomendación 8. Los órganos rectores de supervisión de las organizaciones deben afianzar su papel de liderato con mucha más firmeza y coherencia e insistir en la mejora de los sistemas de rendición de cuentas, ejecución, supervisión y gestión saneada en las organizaciones. Luego deben confirmar este compromiso impartiendo directrices más claras a las secretarías, centrándose más en la ejecución y los resultados, siguiendo más sistemáticamente la aplicación de las decisiones de política adoptadas y utilizando los exámenes externos y el diálogo con los beneficiarios para potenciar la transparencia de los programas, su capacidad de adaptación y su responsabilidad (párrs. 222 a 230 y 238 a 245).

Recomendación 9. Cada organización debe presentar anualmente un informe conciso e integrado a su órgano rector de supervisión acerca de las cuestiones tratadas en el presente informe, utilizando la dependencia de planificación estratégica mencionada en la recomendación 1 supra. Este informe periódico debe poner de relieve en última instancia las tareas de buena gestión, rendición de cuentas y supervisión con carácter prioritario, permitiendo al propio tiempo que las organizaciones administren el cambio con dinamismo y hagan frente con eficacia a los retos operacionales que implacablemente se les plantearán en el futuro (párrs. 235 a 237).

I. INTRODUCCION

"... la preocupación por la capacidad y los resultados alcanza su cota más alta cuando se examinan los proyectos de programas y presupuestos y parece evaporarse cuando se estudian los informes sobre la ejecución de los programas aprobados.

... Esta dicotomía entre la concentración en la elaboración y presupuestación de programas, por una parte, y el descuido en cuanto a la ejecución de los mismos, por otra, es por si misma una de las causas principales del déficit de resultados registrado en el sistema."

Mahdi Elmandjra, The United Nations system: An analysis, 1973¹.

"Hubo acuerdo general en que el sistema de las Naciones Unidas enfrentaba una tarea muy importante..."

... Los jefes ejecutivos de las organizaciones encargadas de las actividades operacionales destacaron que, aunque siempre era posible introducir mejoras, esos organismos habían dado prueba en sus actividades de efectividad y eficacia. Muchas de las alegaciones de derroche, ineficiencia, duplicación y otras deficiencias eran inexactas, pero para refutarlas había que presentar pruebas claras de un buen funcionamiento.

... Asimismo, el CAC reconoce su responsabilidad de mejorar la imagen de las Naciones Unidas de modo de asegurar a los gobiernos y la opinión pública en general de que se trata de un mecanismo eficiente y eficaz para resolver las cuestiones importantes que interesan a la comunidad internacional."

Comité Administrativo de Coordinación (CAC), 1982².

"Cambiar o morir."

Comentario de un alto funcionario del sistema de las Naciones Unidas ante los Inspectores de la DCI acerca de los problemas de eficiencia, 1992³.

1. Las citas que preceden, efectuadas a intervalos de diez años, reflejan la progresión del sistema de las Naciones Unidas (y de casi todas las demás organizaciones públicas y gobiernos), partiendo de la preocupación por la planificación y formulación de programas en el decenio de 1970, pasando por la necesidad de lograr unos resultados tangibles en el decenio siguiente, para llegar a una nueva preocupación por una acción dinámica para lograr la supervivencia del sistema en el decenio actual.

2. Durante el decenio pasado, los órganos rectores, el personal directivo superior y los órganos de supervisión externa e interna del sistema de las Naciones Unidas han venido respondiendo a los retos planteados por la ejecución y evaluación de programas. El progreso ha sido bastante constante, aunque a

veces lento. No obstante, en la mayoría de los casos han sido modestos los recursos destinados a los procesos de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión.

3. Por su parte, la DCI lleva mucho tiempo instando a que se otorgue una mayor prioridad al examen de los resultados y de la ejecución por considerar que es el eslabón crítico que falta en el ciclo de gestión de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas. En sus informes, la DCI ha destacado, por ejemplo, los siguientes aspectos:

- desarrollo de sistemas de evaluación interna para analizar sistemáticamente los resultados y la eficacia de los programas (1977, 1981)⁴;
- fortalecimiento de las dependencias de servicios de gestión y de las actividades de mejora de la gestión (1981) (y un informe complementario sobre la importancia del Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión de las Naciones Unidas en 1991)⁵;
- preparación por la secretaría de informes de ejecución más sustantivos, mejoramiento del diálogo de política con los órganos rectores, y mayor utilización de los servicios de expertos externos (1984)⁶;
- utilización de la tecnología de la información y otros instrumentos analíticos afines para potenciar los resultados de los programas, la eficiencia y los servicios (1985)⁷;
- establecimiento de sistemas de información simplificados y orientados a la ejecución, y mejoramiento constante de estos sistemas en un proceso continuo de desarrollo de la gestión (1985)⁸;
- presentación periódica de informes sustantivos sobre la ejecución de los programas al alto personal directivo y a los organismos intergubernamentales (1988)⁹;
- fortalecimiento de la gestión de recursos extrapresupuestarios mediante una mayor transparencia en la presentación y la información proporcionada al respecto (1990)¹⁰;
- medios de responder a un entorno internacional sumamente competitivo en materia de cooperación para el desarrollo mediante el fomento cuidadoso de la creatividad, la adaptabilidad y la mejora sostenida de la ejecución en las organizaciones (1992)¹¹;
- cuestiones y problemas de rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas (1993)¹².

4. Como se indica en la tercera cita que figura al principio de este capítulo, desde que empezó el decenio actual se ha acelerado espectacularmente el ritmo del cambio. Muchas partes del sistema, con inclusión no solamente de la Asamblea

General de las Naciones Unidas, sino también de otros órganos rectores y jefes ejecutivos, han desplegado, o están desplegando, esfuerzos considerables para fortalecer, revitalizar o reorientar las modalidades y capacidades de gestión y los procesos de rendición de cuentas y supervisión.

5. Esta evolución responde fundamentalmente a las muchas nuevas tareas que se han asignado al sistema de las Naciones Unidas, a la extrema urgencia que con frecuencia entrañan y a la escasez de recursos públicos disponibles para llevarlas a cabo. No obstante, también refleja las intensas presiones que en todo el mundo ejercen los contribuyentes y el público en general en favor de una mejor utilización de todos los fondos públicos y de una mayor eficacia por parte de las burocracias nacionales e internacionales.

6. Cada organización debe adaptarse por sus propios medios a sus propias circunstancias concretas. En las dos partes de que consta el presente informe, especialmente en los cuadros de la parte II, se pone de manifiesto que existe una amplísima diversidad en las circunstancias, la escala de operaciones, la combinación de funciones y prioridades y las iniciativas encaminadas a reforzar las modalidades de gestión y potenciar los resultados de las organizaciones. No obstante, con este informe la DCI se propone contribuir al nuevo y poderoso impulso en pro de unos mejores servicios de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas:

- a) proporcionando un estudio amplio y relativamente completo (jamás efectuado anteriormente) del marco, tipos e interacciones de estas actividades en el sistema;
- b) determinando algunas pautas y tendencias clave que van apareciendo; y
- c) poniendo de relieve algunas iniciativas importantes que están en curso y merecen ser examinadas por otras organizaciones.

7. En los capítulos siguientes se examinan los elementos básicos de las dependencias y procesos de rendición de cuentas y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas: dependencias de supervisión interna (capítulo II); sistemas de gestión interna y procesos de desarrollo y mejora (capítulos III y IV); principales reformas recientes en la gestión (capítulo V); actividades interinstitucionales (capítulo VI); órganos de supervisión externa de todo el sistema (capítulo VII) y órganos rectores de supervisión (capítulo VIII). En la parte II del informe figuran unos cuadros recapitulativos de las actividades de las distintas organizaciones en cada una de estas esferas.

8. Además, la DCI considera que este informe puede servir de referencia para realizar en el futuro otros estudios sobre mejora de la gestión y sistemas de gestión, como lo hizo de 1977 a 1985 para una serie de informes sobre los sistemas de evaluación interna para todo el sistema y para determinados organismos³³. Para iniciar este proceso y en vista de las múltiples solicitudes recibidas, los Inspectores prepararon en 1994 un informe sobre la importancia de sistemas eficaces de evaluación de la ejecución y sobre la promoción de la condición de la mujer en vista del nuevo énfasis en la responsabilidad y los

recursos humanos, como se indica más adelante en el presente informe. Han incluido en su programa de trabajo para 1995 un examen de la gestión en la Secretaría de las Naciones Unidas, y están estudiando la posibilidad de realizar en 1996 un examen sobre la utilización de la tecnología de la información para potenciar los procesos de gestión y los programas sustantivos del sistema de las Naciones Unidas.

9. Conviene dar aquí algunas definiciones generales. El elemento fundamental para el mejoramiento de los resultados de las organizaciones y el concepto clave en que se inspira el presente informe es la calidad de la gestión global. Los encargados de la gestión son personas que consiguen que se hagan las cosas trabajando con otras personas y otros recursos para conseguir los objetivos de la organización. Se trata de un proceso social, continuo y complejo. En el pasado se consideraba a menudo como una función de supervisión bastante rígida y burocrática, pero el aumento considerable de la complejidad, del ritmo de cambio y de los sistemas y tecnologías de gestión disponibles en las grandes organizaciones ha hecho recaer en los administradores modernos unas responsabilidades nuevas y graves. Hoy más que nunca, deben ser unos líderes y unos motivadores competentes, ingeniosos e innovadores. No sólo deben dar el ejemplo por su propia actuación, sino que deben estimular a todos los funcionarios de la organización para que se sientan comprometidos en los resultados, los servicios prestados y la calidad del trabajo realizado.

10. Por "supervisión" se entienden las actividades de control y vigilancia que desarrollan unos órganos, dependencias y procesos en una organización. Por "rendición de cuentas" se entiende fundamentalmente la responsabilidad que se asume ante otra persona o entidad por los actos propios: en el sistema de las Naciones Unidas se refiere a la responsabilidad de los funcionarios internacionales ante los jefes ejecutivos y los órganos rectores, que responden a su vez ante los Estados Miembros y la opinión pública. En el presente informe, los Inspectores entienden la "rendición de cuentas" en un sentido más amplio que el tradicional; es decir, que incluye también la responsabilidad por la gestión (por ejemplo, la utilización prudente de los recursos públicos, tanto humanos como financieros) y la responsabilidad por los programas (por ejemplo, producto, eficiencia y resultados)¹⁴. Como esto indica, este concepto de responsabilidad central tiene por objeto garantizar que los programas de las organizaciones tengan los máximos efectos y resultados para la consecución de los objetivos señalados.

11. El concepto amplio de rendición de cuentas (que incorpora la supervisión) es muy impreciso, complejo y cambiante. Aunque la rendición de cuentas se refiere fundamentalmente a la ejecución efectiva y a los resultados, unas investigaciones recientes han llegado a la conclusión de que también incluye los esfuerzos sistemáticos encaminados a fortalecer las organizaciones por lo menos en cuatro aspectos diferentes:

- a) el más restringido, que implica el cumplimiento de las normas de ejecución o procedimiento;

- b) la mejora de los servicios de gestión y administración para adaptarlo al cambio de circunstancias y a las demandas de las entidades ante las que responde la organización;
- c) las iniciativas voluntarias tomadas para potenciar las normas profesionales, los sistemas y tecnologías de gestión y los servicios que presta la organización; y
- d) la prestación de ayuda para elaborar y preparar nuevas normas de responsabilidad¹⁵.

12. En cuanto a la cita muy categórica (1992) que figura al comienzo de esta introducción, es importante advertir que la expresión "Cambiar o morir" no quiere decir que haya que cambiar ciegamente por cambiar, sino que todas las organizaciones públicas deben probarse a sí mismas respondiendo de su actuación y de sus resultados, como lo reconoció el CAC en 1982. Ahora bien, en el decenio de 1990 el elemento agregado es que las organizaciones deben tener una estrategia integrada y un sistema de rendición de cuentas y de supervisión que analice continuamente las fuerzas y debilidades de cada organización para que ésta tenga una actuación de alta calidad que responda a un exigente entorno externo en constante evolución.

13. Para realizar este estudio los Inspectores enviaron cuestionarios a 28 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de reunir datos acerca de sus actividades de rendición de cuentas y supervisión. Examinaron las respuestas y la documentación facilitada y posteriormente se dirigieron por dos veces a cada organización para pedirle que actualizara y aclarara la información, que se resume en los cuadros de la parte II. Visitaron a cuantas organizaciones les fue posible para profundizar el examen y también realizaron encuestas sobre 11 secretarías de comités interinstitucionales y órganos de supervisión externa. Desean expresar su agradecimiento a todos los funcionarios consultados por sus valiosísimas contribuciones y observaciones.

II. DEPENDENCIAS DE SUPERVISION INTERNA

14. En su encuesta la DCI descubrió que en el sistema de las Naciones Unidas las estructuras globales de rendición de cuentas y supervisión tienen siete elementos fundamentales. Cuatro de ellos corresponden a la estructura interna de la secretaria de cada organización (dependencias de supervisión interna, sistemas de gestión, gestión de los recursos humanos, y planificación estratégica y gestión de la actuación profesional para integrarlos). Los otros tres elementos son de carácter externo (actividades interinstitucionales pertinentes, dependencias de supervisión externa de todo el sistema y órganos rectores de supervisión, y presentación de informes a estos órganos y para ellos).

15. En este capítulo y en los seis siguientes se aborda cada uno de estos elementos en el orden antes expresado. El análisis comienza con las dependencias

de supervisión interna, a las que se ha asignado tradicionalmente la ardua tarea de "hacerse cargo" de las cuestiones de rendición de cuentas y supervisión.

16. En los cuadros 2, 3 y 4 de la parte II del presente informe se proporciona la siguiente información resumida sobre las dependencias de supervisión interna del sistema de las Naciones Unidas:

- a) las dependencias de auditoría interna son los órganos más antiguos (algunos de ellos se establecieron en el decenio de 1940) y los más importantes (con 139 del total de 272 puestos del cuadro orgánico y categorías superiores, o sea, el 51%);
- b) las dependencias de evaluación interna son relativamente recientes (la mayoría de estas dependencias se establecieron durante los decenios de 1980 ó 1990), utilizan muchos más fondos para consultorías y constituyen el segundo grupo más importante (con 84 del total de 272 puestos del cuadro orgánico, o sea, el 31%);
- c) las dependencias de servicios de gestión y análisis son pequeñas, pero existen en la mayoría de los organismos, en tanto que las dependencias de inspección e investigación siguen siendo poco numerosas y con frecuencia son bastante nuevas (estas dependencias sólo cuentan con 49 del total de 272 puestos del cuadro orgánico, o sea, el 18%);
- d) la gran mayoría de las dependencias de supervisión interna dependen directamente del jefe ejecutivo de la organización; esto es lo más probable en el caso de las dependencias de auditoría interna y algo menos en el caso de las dependencias de servicios de evaluación y gestión;
- e) las dependencias de supervisión interna tienden a ser, en conjunto, pequeñas y relativamente fragmentadas, observándose que hay cierta tendencia hacia la consolidación de la auditoría interna con las dependencias de servicios de gestión o inspección, que las dependencias de evaluación se vinculan ocasionalmente con las dependencias de planificación estratégica o programación, y que las dependencias de servicios de gestión a veces siguen perteneciendo a los departamentos de administración.

17. En conjunto, los 272 puestos del personal de supervisión interna del cuadro orgánico y categorías superiores y los 40 millones de dólares de los EE.UU. de gastos anuales que les corresponden (80 millones por bienio) representan una proporción bastante reducida del total de la plantilla y de los recursos financieros del sistema de las Naciones Unidas en 1993 (véase el cuadro 1 de la parte II). Los funcionarios del cuadro orgánico en las dependencias de supervisión interna constituyen solamente un 0,5% del total de 52.646 funcionarios del sistema de las Naciones Unidas: es decir, que cada uno de esos funcionarios está encargado de supervisar o mejorar la labor de más de 190 colegas suyos. Asimismo, cada uno de esos 272 funcionarios de supervisión tenía por misión supervisar o mejorar la utilización de unos 47 millones de dólares

del total de 12.800 millones de dólares de los gastos estimados del sistema de las Naciones Unidas en 1993. Estas proporciones ponen de manifiesto que, si bien las dependencias de supervisión interna y servicios de gestión proporcionan un estímulo fundamental, es evidente que el personal directivo superior, los directores de programas y otro personal deben asumir la mayor parte de las tareas de rendición de cuentas y ejecución en las organizaciones.

A. Auditoría interna

18. Los auditores internos no sólo son los soldados de infantería sino también los viejos veteranos de las tareas de rendición de cuentas y supervisión del sistema de las Naciones Unidas. Como se indica en los cuadros 2.A y 2.B de la parte II de este informe, los auditores internos, como grupo, disponen de más recursos y funcionarios del cuadro orgánico que todas las demás dependencias de supervisión juntas. Ahora bien, existe una enorme variedad en cuanto al tamaño de las dependencias, que va desde unas pocas dependencias importantes hasta las más pequeñas, que siguen operando con un solo funcionario o menos. Como es lógico, ese tamaño depende de la escala de las operaciones y recursos de cada organización, como lo indican las estadísticas de personal y recursos financieros que figuran en el cuadro 1 de la parte II.

19. Por otra parte, muchas de esas dependencias se crearon a finales del decenio de 1940 y en el decenio de 1950, cuando se fundaron sus organizaciones respectivas, lo que pone de manifiesto su tarea tradicional de supervisión. (En los cuadros 2.A y 2.B otras dependencias de auditoría interna figuran con una fecha de establecimiento más reciente, pero en la mayoría de los casos esto se debe a que se trata de la reorganización de órganos preexistentes muy antiguos).

20. Esta larga historia de los servicios de auditoría interna de muchas organizaciones pone de relieve el reto fundamental que se les plantea. Durante muchos años los auditores internos se ocuparon casi exclusivamente en velar por el cumplimiento de la reglamentación financiera y comprobar la adecuación de los controles internos, pero desde el final del decenio de 1970 aproximadamente han ido cambiando gradualmente (y así se les instaba) para aplicar mucho más un método de auditoría de la gestión interesado en el funcionamiento de los sistemas de gestión (incluidos los aspectos informáticos), las cuestiones de rentabilidad, los resultados operacionales, la eficiencia y, en cierta medida, las cuestiones de eficacia, y la ampliación de los servicios de gestión y de las funciones de asesoramiento en materia de gestión.

21. Sobre la base de sus exámenes y análisis, los Inspectores llegan a la conclusión de que esta expansión de las funciones todavía se encuentra en gran parte en vías de ejecución, lo cual no es sorprendente. Un sistema de auditoría completo, actualizado y global comprende: a) la auditoría financiera y de certificación; b) la auditoría de cumplimiento y c) la auditoría de gestión o rentabilidad. Algunas de las dependencias más importantes del sistema de las Naciones Unidas parecen haber desarrollado bastante bien toda esta gama de funciones, otras están buscando todavía un equilibrio y otras más ven restringida su actuación porque disponen de muy pocos recursos.

22. Para mejorar y llevar a cabo su labor, los auditores internos cuentan con la ayuda considerable de un grupo interinstitucional de representantes de servicios de auditoría interna (véase también el capítulo VI). Este grupo lleva casi 30 años examinando, elaborando y mejorando las normas; más recientemente, en 1990, aprobó unas normas actualizadas para el ejercicio profesional de la auditoría interna en las organizaciones.

23. En 1993 y nuevamente en 1994, este grupo estudió las estructuras y operaciones de auditoría interna de las organizaciones. Se obtuvieron datos detallados por organismo sobre los niveles de plantilla y categoría, las aptitudes profesionales, la utilización de consultores, la cobertura de las auditorías, la presentación de informes, la capacitación y la garantía de calidad. La conclusión más significativa fue que la plantilla (y los recursos) de los servicios de auditoría interna representaba una parte muy reducida de la plantilla y recursos totales de las organizaciones, en comparación con la encuesta realizada en 1992 en los Estados Unidos, que daba un promedio de un auditor por 125 funcionarios en la administración federal de los Estados Unidos, y una proporción de uno a 162 en el sector financiero/bancario de ese país. En cambio, en el sistema de las Naciones Unidas el promedio era de uno por 264 y en la organización más importante, las Naciones Unidas, no era más que de uno por 346¹⁶.

24. Los estudios citados y este examen realizado por la DCI plantean varias cuestiones acerca de las funciones de los auditores internos en los sistemas de rendición de cuentas y supervisión, al margen de la ampliación de funciones ya mencionada. En primer lugar, la cobertura de las auditorías constituye un verdadero reto, ya que muchos de los organismos tienen oficinas locales y regionales en todo el mundo, mientras que las dependencias de auditoría interna (y de supervisión) están centralizadas casi siempre en la sede del organismo y los fondos para viajes son escasos. La mitad de los organismos consultados para el estudio de los auditores informaron que era necesario aumentar las plantillas para conseguir una cobertura adecuada, mientras que la otra mitad se mostró satisfecha de momento, aunque preveía la necesidad de aumentar la plantilla en un futuro inmediato.

25. La Asamblea General se ha mostrado muy preocupada por este problema en las Naciones Unidas, ya que apenas han crecido los recursos destinados a la auditoría interna, mientras que se ha registrado un enorme incremento de los gastos totales para programas. Además, una cuarta parte de los puestos de auditores corresponden a una baja categoría (P-2). En 1992 la Junta de Auditores informó que la plantilla de auditores internos de las Naciones Unidas era muy inferior al nivel previsto de actuación profesional y al número necesario para una cobertura adecuada. Por ello, ese mismo año la Asamblea General pidió al Secretario General que adoptara "medidas urgentes para reforzar la independencia y la eficacia de la función de auditoría interna" y que se diera una respuesta adecuada a las conclusiones de auditoría interna¹⁷.

26. En segundo lugar, los principios básicos exigen que la auditoría interna sea una actividad de evaluación independiente, con total acceso a los datos, libertad de actuación y apoyo por parte del jefe ejecutivo de la organización correspondiente. De hecho, casi todas las dependencias dependen directamente de sus jefes ejecutivos. Algunos organismos cuentan con unos comités activos que examinan regularmente los informes de auditoría, y los jefes de auditoría interna declaran que se reúnen periódicamente con el personal directivo superior para examinar la cobertura y las conclusiones importantes y supervisar las medidas correctivas que adopta la administración.

27. No obstante, todas estas actividades son de carácter interno. Con la salvedad de un nuevo sistema de presentación de informes implantado en las Naciones Unidas (véase el capítulo VIII), no parece que exista ninguna dependencia de auditoría interna que informe al público en general o a los órganos rectores sobre sus modalidades generales de trabajo, su cobertura y los resultados alcanzados. Además, en la propia encuesta de los auditores internos se comprobó que la mayoría de las dependencias no están sometidas a ningún examen externo sobre garantía de calidad. Es cierto que en muchas de las organizaciones los auditores internos cooperan estrechamente con los auditores externos en sus auditorías y que los auditores externos examinan y comentan la labor de los auditores internos, pero este proceso sólo permite publicar un volumen muy limitado de informaciones.

28. Así pues, en lo esencial la labor de los auditores internos es "invisible" fuera de las secretarías (y a veces tampoco es muy visible dentro de las secretarías). Por esto cabe preguntarse, con un escepticismo y una preocupación comprensibles, con qué eficacia están desempeñando estas dependencias sus funciones de supervisión y mejora, y si pueden, y en qué medida, proteger su situación independiente y sus conclusiones y recomendaciones de las presiones que sobre ellas ejerce el personal directivo superior interesado. Los Inspectores entienden que no deben publicarse los detalles de las auditorías individuales ni fomentarse la "microgestión". Ahora bien, también estiman que alguna forma de publicación de informes resumidos sobre las actividades y resultados generales de la supervisión interna, tal como se examinan en distintos puntos en el resto del presente informe, es importante para ayudar a establecer firmemente el nivel necesario de transparencia, responsabilidad y credibilidad de la actuación de las organizaciones.

29. Por último, el nivel profesional del personal de auditoría interna y de otras dependencias de supervisión constituye una limitación importante. En la encuesta de la auditoría realizada en 1994 se comprobó que en la actualidad la mayoría de ese personal es titular de diplomas avanzados en materia de gestión y finanzas y que en muchos casos tienen un certificado profesional¹⁸. La DCI llevó a cabo una nueva encuesta de carácter parcial e informal, con inclusión de otros tipos de dependencias de supervisión interna, en la que se pusieron de manifiesto unas pautas en gran parte similares.

30. A pesar de los progresos realizados, una minoría importante del personal de supervisión sigue teniendo solamente diplomas en campos no relacionados con la gestión y/o no tenla experiencia en análisis de gestión antes de ingresar en

esas dependencias. Esto se debe en parte a que en el pasado la contratación de personal para unas dependencias de supervisión pequeñas y a menudo nuevas se efectuaba con frecuencia insistiendo solamente en unas cualificaciones como el conocimiento de la organización y la aptitud para escribir. Ahora bien, la labor de supervisión se está haciendo cada vez más técnica y compleja y los puestos disponibles para personal de supervisión interna son muy escasos. En el futuro, las organizaciones deberán contar con una plantilla completa de funcionarios sumamente productivos con una sólida formación profesional y experiencia en materia de auditoría de gestión, evaluación, inspección, investigación y análisis de sistemas. Como un número bastante importante de los puestos actuales de supervisión, especialmente en las dependencias de auditoría interna, son de categoría inferior, resultará cada vez más difícil contratar a personas que reúnan esas condiciones.

B. Evaluación interna

31. Como se indica en los cuadros 3.A y 3.B de la parte II del presente informe, las dependencias de evaluación interna son órganos mucho más recientes en el proceso de rendición de cuentas y supervisión del sistema de las Naciones Unidas. Esas dependencias se desarrollaron muy rápidamente a finales del decenio de 1970 y comienzos del siguiente. Cuando la DCI preparó su primera encuesta sobre la evaluación interna en 1977, sólo 2 de las 13 organizaciones contaban con algún tipo de sistema. Hacia 1981, 12 de las 23 organizaciones ya tenían un sistema y para 1985 ya lo tenían 21 de las 24 organizaciones examinadas¹⁹.

32. La auditoría y la evaluación tienen diferencias considerables. La auditoría tuvo su origen como dictamen de expertos sobre unos estados financieros, en tanto que la evaluación se ocupa de la investigación y análisis de los resultados y de la rentabilidad de las políticas y programas. La auditoría moderna establece una comparación entre los resultados alcanzados y las normas, mientras que la evaluación se ocupa de la valoración del diseño, aplicación y eficacia de los programas y proyectos. Las dos disciplinas difieren también en la forma en que planifican su labor y recopilan, registran y analizan los datos. No obstante, existen también crecientes superposiciones en su labor. En particular, los evaluadores están incorporando en sus trabajos más consideraciones de costos y eficiencia, en tanto que los auditores examinan cada vez más, como parte de su labor, los procesos de aplicación de las normas de gestión (incluidos sistemas incorporados de vigilancia y evaluación) y analizan las actuaciones y resultados en comparación con los objetivos²⁰.

33. Desde 1985 la DCI no ha llevado a cabo una encuesta de evaluación de todo el sistema, porque el desarrollo del sistema de evaluación parece haberse estabilizado. No obstante, en su informe de 1985 la DCI al determinó la necesidad amplia y constante de ampliar y mejorar las actividades de evaluación, integrarlas firmemente en los procesos decisorios y operacionales habituales de las organizaciones y velar por que las organizaciones insistan más en los resultados y la ejecución de los programas que en los insumos. Asimismo, la DCI comprobó que en casi todas las organizaciones las dependencias de evaluación, bastante pequeñas, estaban sobrecargadas: sólo podían dedicar la mitad del tiempo de que disponían a las actividades directas de evaluación, presentación

de informes y seguimiento. El resto del tiempo se destinaba a la ampliación del desarrollo de sistemas y a la gestión de los sistemas de evaluación global de modo continuo para lograr su buen funcionamiento²¹.

34. Desde 1985, varios organismos menores han creado dependencias de evaluación interna (con el estímulo de la DCI), pero otros varios han perdido sus pequeñas dependencias por la marcha del personal o por reducción de plantilla. Sin embargo, el total de la plantilla de personal del cuadro orgánico en las dependencias de evaluación de todo el sistema (sin contar el Banco Mundial) ha pasado de los 58 puestos indicados en el informe de la DCI de 1985 a 84 en 1995 (véase el cuadro 3 de la parte II), lo que representa un incremento muy alentador de casi el 45% en los diez últimos años. Además, un grupo de trabajo interinstitucional sobre evaluación realizó en 1991 una encuesta informal que señaló que se habían realizado algunos progresos apreciables en el mejoramiento de la labor de evaluación, que se había convertido en un elemento más maduro y reconocido en las actividades de las organizaciones. A raíz del examen efectuado por ese grupo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) actualizó sus directrices para los evaluadores²² y prosigue la labor interinstitucional con miras a armonizar los principios de vigilancia y evaluación (véase el capítulo VI).

35. Las prácticas recientes en materia de evaluación sí parecen haber aportado contribuciones importantes al mejoramiento de los servicios de rendición de cuentas y supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas:

- a) varios tipos de informes de evaluación sobre la actuación y los resultados de las organizaciones se distribuyen ampliamente a los órganos rectores, los países donantes y receptores, los directores de programas y los investigadores, con lo que aumenta considerablemente la transparencia y credibilidad de las operaciones de las organizaciones, así como la visibilidad de las funciones de supervisión y rendición de cuentas;
- b) en muchas organizaciones la utilización por los directores de programas de una evaluación incorporada y autodirigida (además de las evaluaciones a fondo que realizan las dependencias centrales y de las evaluaciones externas) parece haber contribuido de modo importante a lograr que el personal tome conciencia de la importancia de un buen diseño, del énfasis en los resultados y de una retroinformación directa para corregir con prontitud los problemas de ejecución;
- c) recientemente, varias organizaciones han realizado progresos considerables en el establecimiento de bancos de datos, a menudo informatizados, con las enseñanzas extraídas de las evaluaciones, que son útiles para mejorar el proceso de adopción de decisiones y planificación futura en toda la organización.

36. Así pues, los sistemas de evaluación interna parecen en gran parte haberse estabilizado y han madurado en su capacidad de prestación de los servicios antes citados. Es evidente que contribuyen a los esfuerzos de toda la organización

para mejorar las operaciones de los programas, crear un ambiente propicio a la obtención de resultados y promover el seguimiento y publicación más sistemáticos de los resultados de los programas. Ahora bien, al igual que en el caso de la auditoría interna, los recursos disponibles para el personal de evaluación siguen siendo modestos en relación con los 13.000 millones de dólares que representan los gastos anuales en programas del sistema de las Naciones Unidas.

C. Servicios de gestión. inspección e investigaciones

37. En 1981, la DCI informó sobre los servicios de gestión del sistema de las Naciones Unidas. Comprobó que, en general, el sistema atribula una baja prioridad a las actividades de mejora de la gestión, como lo indica el reducido número de dependencias existentes, con recursos modestos y, como consecuencia, resultados limitados. Los Inspectores estimaron que las organizaciones deberían reforzar esas funciones para promover sistemáticamente la mejora de la gestión, participar en la solución de problemas para prestar su ayuda al personal directivo, racionalizar los procedimientos, analizar los sistemas y evaluar las necesidades de personal y el volumen de trabajo²³.

38. Las organizaciones aceptaron en líneas generales las propuestas de la DCI, pero expresaron dudas de que pudieran reforzarse sus dependencias debido a las limitaciones financieras. Estuvieron de acuerdo en que las dependencias de servicios de gestión deberían prestar su asesoramiento en materia de necesidades de personal (si bien algunas mencionaron los problemas que planteaba la elaboración de normas de trabajo) y rendir informe a los órganos rectores. También insistieron en que era necesaria una formación sistemática del personal en los métodos modernos de gestión y convinieron en que deberían adoptarse otras medidas²⁴.

39. En 1994, como se indica en los cuadros 4.A y 4.B de la parte II del presente informe, las dependencias de mejora de la gestión o de servicios de gestión siguen siendo reducidas y en número bastante limitado. Sin embargo, se han registrado unos cuantos cambios. Ha desaparecido la antigua dependencia más importante (el Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión de las Naciones Unidas), pero varias dependencias de auditoría interna han creado nuevas secciones de asesoramiento o examen en materia de gestión, y otras varias han establecido estas dependencias en los últimos años. Es alentador observar que algunas de estas dependencias ahora dependen directamente de los jefes ejecutivos. Por desgracia, sin embargo, otras dependencias parecen seguir siendo muy parecidas a las que fueron objeto del informe de la DCI en 1981: pequeñas, apenas visibles, sin ninguna información publicada sobre su actuación y con una presencia y unas repercusiones bastante modestas en las operaciones de las organizaciones.

40. Recientemente, una cuestión que ha despertado mucho más interés ha sido la de las "inspecciones e investigaciones". Esto se debe a la preocupación sentida por los Estados Miembros por los casos de derroche, fraude, corrupción y mala administración, en particular a causa de los reportajes y acusaciones publicados en los medios de comunicación en relación con estos problemas en ciertos programas del sistema de las Naciones Unidas.

41. En todos los países y en todas las organizaciones importantes en el mundo se dan casos de derroche, fraude, corrupción y mala administración. Así se confirma casi a diario en los despachos de los medios de comunicación internacional, pero también en un volumen creciente de documentación nacional e internacional sobre las causas de estos males y las formas de combatirlos²⁵. Durante el pasado decenio, en conferencias internacionales sobre la prevención del delito las propias Naciones Unidas han prestado atención a los notorios abusos de poder cometidos por funcionarios públicos, y esa organización ha publicado recientemente un manual de medidas prácticas para hacer frente a los actos de corrupción e intimidación por parte de funcionarios²⁶. Es indispensable adoptar medidas correctivas, ya que estos problemas pueden entorpecer el funcionamiento de una organización, desmoralizar a su personal y menoscabar gravemente su credibilidad, como lo indicó la Asamblea General en su resolución 47/211²⁷.

42. Las inspecciones pueden resultar muy productivas como medio de examinar in situ la plantilla, el volumen de trabajo, el trabajo atrasado, la producción, los servicios y el mecanismo de adopción de decisiones en materia de gestión en determinada dependencia. Contribuyen a lograr que los directores de programas apliquen controles de gestión para simplificar las actividades, analicen detenidamente los volúmenes de trabajo, eliminen el derroche y la duplicación y aprovechen al máximo los escasos recursos humanos de que disponen.

43. En la actualidad, sólo unas pocas organizaciones incorporan la función de "inspección" en los títulos de sus dependencias de supervisión: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la nueva Oficina de Servicios de Supervisión Interna, de las Naciones Unidas. Se está estableciendo una dependencia de inspección en la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) está estudiando la posibilidad de crear tal dependencia en 1995 y la División de Auditoría y Examen de la Gestión del PNUD aborda concretamente los conceptos y cuestiones básicos de inspección (e investigación) en el contexto de su labor de auditoría en materia de gestión.

44. Hace más de un decenio, la DCI y las organizaciones del sistema reconocieron que la inspección era una función importante de las dependencias de servicios de gestión. El PNUD y el antiguo Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión (Naciones Unidas) realizaron hace tiempo algunos análisis bastante extensos sobre este tipo de dependencias. Actualmente algunas de las dependencias mixtas de auditoría y examen de la gestión están efectuando unos exámenes análogos para algunas de sus oficinas locales. Los Inspectores también quedaron impresionados por unos exámenes de operaciones y personal realizados por la pequeña división de servicios de indemnización y gestión del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). No obstante, la proporción global que representan estos exámenes dentro del sistema sigue pareciendo bastante reducida en comparación con los beneficios que pueden reportar.

45. La segunda categoría que está recibiendo mucha atención es la relativa a las "investigaciones", que en general pueden definirse como "exámenes

detallados" o "encuestas oficiales", especialmente en aquellas esferas que puedan entrañar un grave derroche de recursos, fraude, robo, gastos excesivos, ineficiencia o ineficacia, mala gestión o controles financieros o presupuestarios deficientes.

46. Las actividades de investigación son actualmente tan limitadas como las inspecciones. Casi todas las organizaciones informaron a la DCI que habían realizado muy pocas investigaciones, y los datos interinstitucionales recopilados en los últimos años por el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) confirman esta pauta. (Con la salvedad, como es natural, de las Naciones Unidas, con su enorme expansión en operaciones urgentes con fines humanitarios o de mantenimiento de la paz en los últimos años, que representaron el desembolso de miles de millones de dólares, difíciles situaciones sobre el terreno y mayor urgencia en el proceso de adopción de decisiones, todo lo cual es terreno abonado para problemas de derroche, fraude y corrupción.)

47. Los Inspectores entienden que, en su gran mayoría, los funcionarios de las Naciones Unidas son honrados, pero todas las organizaciones han tropezado inevitablemente con algunos problemas de despilfarro y corrupción. La mínima incidencia que han tenido hasta la fecha estos problemas en las organizaciones apunta a una de estas tres posibilidades:

- a) hay de hecho muy poco despilfarro y corrupción;
- b) hay despilfarro y corrupción, pero aún no se han realizado investigaciones para descubrirlos y corregirlos;
- c) (posibilidad más grave) hay despilfarro y corrupción, pero son tolerados por la "cultura organizacional".

48. Para descubrir cuál de estas tres posibilidades es la dominante, y en qué esferas, las organizaciones tienen que abordar los problemas potenciales de despilfarro y corrupción de una manera profesional, eficiente y creíble. Son escasos los recursos disponibles para llevar a cabo esta tarea tan exigente y a fondo, pero los Inspectores entienden que las organizaciones deben realizar, por lo menos, alguna labor de supervisión de este tipo. En diversos puntos del sistema de las Naciones Unidas se está prestando actualmente más atención a dos opciones importantes y de bajo costo para facilitar esta labor de supervisión investigadora:

- a) Cada organización debería realizar "análisis de vulnerabilidad" para determinar las esferas en las que sea más probable que se produzcan despilfarro, fraude y corrupción, hacer que los funcionarios y el personal directivo tomen conciencia de estas esferas e incorporar estas consideraciones directamente en la planificación normal de las actividades de auditoría y examen de la gestión.
- b) Las organizaciones pueden estudiar la posibilidad de establecer una línea de comunicación directa mediante la cual el personal, que mejor

conoce los programas, pueda denunciar posibles casos de despilfarro, fraude y corrupción para su investigación. La Asamblea General pidió un sistema de este tipo en las Naciones Unidas y a finales de 1994, tras ciertas maniobras dilatorias de la Secretaria, se estableció dicho sistema²⁸. Las líneas de comunicación directa se prestan a las llamadas anónimas y a las acusaciones vindicativas. Sin embargo, si las informaciones obtenidas por ese medio se investigan de modo profesional y se tratan con cuidado para garantizar la protección de los derechos del comunicante y del acusado, pueden llegar a ser un instrumento importante para luchar contra el despilfarro, el fraude y la corrupción y lograr que el personal mantenga un elevado nivel de integridad y actuación profesional dentro de la organización.

49. Los Inspectores estiman que el renovado interés por la labor de inspección e investigación, a que antes se ha aludido, no se refiere solamente al fraude y a los abusos. Es evidente que es necesario anticiparse a estos problemas, identificarlos y afrontarlos de modo más sistemático. Ahora bien, se producen sobre todo en las grandes operaciones urgentes sobre el terreno, y no en la ejecución de programas en menor escala o en el desempeño de las funciones administrativas de los organismos.

50. Los Estados Miembros parecen estar igualmente preocupados por las acusaciones de mala gestión e incompetencia en las Secretarías, es decir, las dependencias, los directores de programas y el personal que no están desempeñando sus funciones con la debida competencia o cuyos servicios se están desaprovechando. Las inspecciones, que centran su atención en las operaciones reales, pueden comprobar directa y periódicamente la actuación y los resultados de la gestión dentro de una organización a fin de determinar las esferas problemáticas y evaluar la eficiencia y eficacia de una dependencia. También son importantes estas inspecciones para realzar la credibilidad global de las organizaciones y su transparencia.

51. No obstante, una de las razones principales de la escasa importancia que tiene actualmente esta actividad en las organizaciones es, aquí también, la falta de recursos. El jefe de una pequeña dependencia de auditoría interna dijo a los Inspectores que una simple investigación puede absorber la cuarta parte de la capacidad anual de trabajo de su dependencia, excluyendo así otras funciones urgentes. Los exámenes de los servicios de gestión, las inspecciones y las investigaciones constituyen exámenes a fondo, intensivos, muy concretos y fácticos, que requieren recursos considerables. Sin mayores recursos, tal vez incluyendo el uso ad hoc de otro personal competente, les resultará difícil a las organizaciones llevar a cabo esos exámenes.

52. Es muy necesario ampliar estos exámenes. En todo este informe, especialmente al examinar la gestión de la actuación profesional en el capítulo V, aparece una y otra vez como subtema la importancia de un análisis detenido y periódico de los planes y volúmenes de trabajo y de las necesidades de personal.

D. En busca de un equilibrio adecuado

53. Del examen anterior relativo a las dependencias de supervisión interna se desprende sobre todo una pauta de dispersión. En las organizaciones existen muchas dependencias pequeñas de tipos variados. Hay cierta tendencia a combinar las funciones (sobre todo la auditoría interna y el examen de gestión), pero es limitada. La Secretaria de las Naciones Unidas, que es la organización más importante, consolidó sus dependencias de supervisión interna a finales de 1993 y estableció una nueva oficina de Servicios de Supervisión Interna en 1994²⁹, y uno de los organismos más pequeños la organización de Aviación Civil Internacional (OACI) proyecta una consolidación parecida en 1995. Algunos organismos incluso se muestran indecisos: la Organización Mundial de la Salud (OMS) fusionó hace varios años sus dos dependencias principales de supervisión interna, pero hace poco decidió separarlas de nuevo.

54. Como es lógico, cada organización debe tener sus propias opciones en materia de gestión. Los Inspectores creen que es importante que las organizaciones traten de adoptar estas decisiones sobre una base estratégica e integrada, fundándose en consideraciones globales de actuación que se examinarán en los capítulos siguientes. Por otra parte, los Inspectores instan a las organizaciones a que tengan en cuenta que la consolidación de sus pequeñas dependencias de supervisión interna, cuando sea posible, puede tener las siguientes ventajas:

- a) mayor independencia, porque es de esperar que una dependencia mayor y más competente dependerá directamente del alto personal directivo;
- b) mayor flexibilidad y capacidad de respuesta, ya que unos recursos de personal ampliados pueden trasladarse más fácilmente entre las distintas tareas de supervisión interna según lo exijan las circunstancias, en vez de quedar confinados dentro de los límites estrechos de una subdependencia;
- c) mayor transparencia, porque una dependencia combinada está mucho mejor capacitada para informar cada año sobre su labor, conclusiones, resultados alcanzados y opiniones acerca de la actuación conjunta del servicio, los progresos realizados y los problemas y cuestiones planteados en la organización;
- d) mayor profesionalidad, mediante una contratación más sistemática de un equipo equilibrado para los distintos tipos de trabajo de supervisión, mejor capacidad de respaldo, formación profesional más coherente y mejores perspectivas de carrera;
- e) economías de escala, mediante la coordinación de los planes de trabajo y misiones combinadas, visitas sobre el terreno, servicios administrativos y de apoyo y capacidades para la presentación de informes;

- f) mayor visibilidad y estímulo para la mejora de la gestión en la organización, ya que una dependencia más importante se convierte en un órgano de coordinación más fuerte para la interacción con los directores de programas, órganos rectores, cuerpos profesionales y otras organizaciones;
- g) por último, pero no menos importante, mayor capacidad para potenciar la responsabilidad de la organización, proporcionando a la organización un sistema de examen y supervisión interna más sistemático, dinámico, profesional y transparente.

55. Por desgracia, la mayoría de las combinaciones efectuadas hasta la fecha entre dependencias de supervisión no han contribuido al aumento de los modestos recursos existentes. La supervisión "barata" no contribuirá a mejorar las operaciones como lo desean los Estados Miembros, especialmente en el caso de las inspecciones e investigaciones. Los Inspectores han observado en los dos últimos años una situación general de punto muerto, en la que los órganos rectores tratan de ejercer presión sobre los jefes ejecutivos para que dediquen un mayor volumen de recursos existentes a reforzar los servicios de supervisión y gestión, en tanto que los jefes ejecutivos, por su parte, presionan a los órganos rectores para que faciliten recursos adicionales si desean que se introduzcan esos cambios.

56. Es de esperar que la honda preocupación por la rendición de cuentas y la supervisión que se está manifestando en el sistema, y los demás factores que se examinan en los capítulos siguientes, puedan ayudar a salir de este punto muerto y alienten a los jefes ejecutivos y órganos rectores de las organizaciones a incrementar los recursos destinados a sus pequeñas dependencias de supervisión interna, la prioridad que se les atribuye y la utilización que se hace de sus informes. Estas actividades de supervisión, con la debida plantilla y el apoyo necesario, funcionan sobre la base de la recuperación y reducción de gastos, que ahorra fondos y reduce el despilfarro, quedando muy por debajo de los gastos presupuestados. De hecho, debe efectuarse una evaluación periódica de la actuación de esas dependencias, como grupo, para determinar si generan ahorro, ayudan a incrementar la productividad y la eficacia de la organización, prueban los controles internos y contribuyen a que la organización haga mayor hincapié en los resultados.

57. Entretanto, ya están en marcha algunas nuevas iniciativas importantes encaminadas a mejorar y racionalizar las actividades de supervisión interna y la utilización de los recursos disponibles:

- a) Cierta número de organizaciones están elaborando nuevos sistemas más completos de medición y evaluación de las actuaciones y también están en marcha actividades interinstitucionales por mediación del CCCA. Estos sistemas incorporan diversos elementos, procesos y técnicas de supervisión existentes. Pueden facilitar notablemente la labor de las dependencias de supervisión interna y mejorar la gestión básica de los programas proporcionando datos mucho más concretos sobre las actuaciones para su examen y adopción de decisiones. Para el conjunto

de las organizaciones estos esfuerzos constituyen un elemento bastante estimulante pero importante de un enfoque integrado de los servicios de gestión (véase un examen más a fondo de esta cuestión en el capítulo V).

- b) El PNUD inició un sistema de contratación externa con una empresa internacional de contabilidad y auditoría que se encarga del examen mensual de las cuentas de las oficinas locales y de las auditorías internas anuales correspondientes a las oficinas locales del PNUD en la región de Asia y el Pacífico. Esta empresa que está sobre el terreno puede realizar esta labor a un costo más reducido que los auditores del PNUD desde Nueva York, con lo que éstos quedan liberados para realizar una labor de auditoría más a fondo. Este sistema se está examinando y afinando con todo cuidado y se ha extendido a las oficinas del PNUD y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en Africa, así como a otras oficinas de Asia y el Pacífico. En conjunto, a fines de 1994 el sistema abarca 65 oficinas del PNUD en los países y 43 oficinas de directores de programas del PNUD.
- c) Las evaluaciones de las Naciones Unidas han tenido siempre una cobertura de programas muy lenta, necesitándose varios decenios para abarcar cada uno de los programas principales aunque sólo fuera una vez, y un ciclo plurianual de planificación, ejecución y examen para cada estudio. No obstante, a partir de 1994 el método de evaluación de las Naciones Unidas (y otras funciones de supervisión) aplicará un enfoque basado en el "análisis de riesgo" a fin de concentrar mucho más la labor de supervisión en aquellos programas que tengan mayor tamaño, visibilidad y resultados potenciales importantes, y que no hayan sido objeto de una supervisión reciente. Por otra parte, (y de conformidad con muchas recomendaciones pasadas de la DIC), se va a reducir considerablemente el ciclo de evaluación de las Naciones Unidas, se introducirán reformas para recoger una mejor información destinada a la supervisión y se va a modificar y mejorar la labor de autoevaluación y el sistema central de presentación de ejecución³⁰.

58. Para concluir este capítulo, los Inspectores quisieran recomendar tres marcos analíticos que podrían ser de utilidad para las organizaciones y sus órganos rectores al examinar la mejor manera de equilibrar y utilizar sus escasos recursos destinados a la supervisión interna. Los dos primeros proceden de un estudio reciente, muy detallado y agudo, sobre los inspectores generales y en la rendición de cuentas públicas. El autor del estudio determina cinco medidas básicas que pueden ser útiles para evaluar la eficacia de las operaciones de los inspectores generales, que también se aplican a las dependencias de supervisión interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas:

- a) profesionalidad - cumplimiento por las dependencias, en sus procedimientos y actividades, de las normas profesionales que rigen en determinada esfera de supervisión;

- b) cobertura - proporción correspondiente al personal de supervisión en la plantilla total de la organización y en el total de recursos presupuestarios;
- c) cuantía del ahorro - recursos financieros obtenidos como consecuencia de las conclusiones del órgano de supervisión y de la aplicación de sus recomendaciones;
- d) calidad - acciones disciplinarias que han tenido éxito y fondos recuperados como consecuencia de las investigaciones realizadas; y
- e) visibilidad - no sólo presentación de informes a órganos rectores y terceros, sino preparación de informes eficaces y orientados a la acción que el público leerá, que contribuirán a disuadir a los posibles infractores y que llevarán a la adopción de medidas correctivas rápidas y significativas dentro de la organización³¹.

59. En el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, queda mucho por hacer en relación con estas medidas. Se han realizado progresos considerables en las directrices de auditoría y de evaluación, pero las actividades de inspección e investigación no están bien desarrolladas ni se han profesionalizado. Con frecuencia la cobertura de los servicios de supervisión en todo el sistema es muy débil, sobre todo porque unas pequeñas dependencias en la sede tienen que luchar por supervisar unos programas de ámbito mundial. Algunos grupos de auditoría interna llevan la cuenta del porcentaje de sus recomendaciones que se aplican y del ahorro de gastos que consiguen, pero otros muchos no lo hacen y casi ninguno los hace públicos. Los datos sobre las investigaciones son también muy limitados, dejando pendiente la cuestión de saber cuál es la gravedad real del problema. Y mientras los informes de evaluación son objeto de una distribución bastante amplia, los servicios de auditoría interna y gestión y otras dependencias se mantienen casi invisibles fuera de sus organizaciones y a veces incluso dentro de ellas, lo que menoscaba la credibilidad de la organización.

60. Es evidente que los organismos más grandes, en particular los que desarrollan extensas operaciones sobre el terreno en todo el mundo, deben hacer frente a presiones y responsabilidades de supervisión mucho más intensas que los pequeños organismos técnicos especializados. Sin embargo, todas las organizaciones, dentro de sus circunstancias específicas, deben estudiar detenidamente la mejor manera de abordar estas limitaciones de su actuación.

61. Ahora bien, las consideraciones que preceden no abordan plenamente el éxito a más largo plazo de las dependencias de supervisión interna, en relación con la actuación global de la organización y los servicios prestados a los Estados Miembros. Con tal fin, debe considerarse un segundo marco que abarca unas cuestiones de supervisión más amplias³²:

- a) interés - las muchas iniciativas y reformas, recientes y nuevas, en materia de rendición de cuentas y supervisión que aparecen en el sistema, y que se examinan en todo el presente informe, indican que el

sistema de las Naciones Unidas se interesa y preocupa mucho más que en el pasado por estas cuestiones;

- b) confianza - este renovado interés indica también que sigue siendo necesario tranquilizar a los gobiernos sobre la eficacia del sistema (como lo declaró el CAC en 1982; véase la cita de la Introducción), y esa necesidad incluso se ve reforzada por el cinismo y la desconfianza del público ante la actuación de las grandes instituciones públicas y privadas en general;
- c) vulnerabilidad - con el reciente y rápido crecimiento de los recursos y de toda clase de operaciones sobre el terreno en el mundo aumenta claramente la vulnerabilidad de los programas de todo el sistema de las Naciones Unidas al despilfarro y a la mala gestión;
- d) valor añadido - velar por que las organizaciones presten servicios útiles a los Estados Miembros y aprovechen al máximo los recursos que se les ha encomendado es el reto fundamental al que han de hacer frente de modo constante y convincente las dependencias de supervisión interna y otros procesos y sistemas de rendición de cuentas que se examinan en el presente informe.

62. El tercer y último marco procede de un análisis interinstitucional realizado en 1980 sobre los problemas que plantea el establecimiento de un sistema de evaluación. Aunque las organizaciones han realizado desde entonces algunos progresos en muchas esferas de supervisión, ese análisis sigue siendo muy pertinente. Tal como se ha adaptado a los efectos del presente informe, permite determinar los elementos fundamentales de la "cultura organizacional" de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que pueden entorpecer gravemente la actuación de las dependencias de supervisión interna:

- a) apoyo débil, especialmente por parte del alto personal directivo y de los órganos rectores;
- b) credibilidad de las conclusiones del órgano de supervisión, que requiere un enfoque profesional riguroso para justificar las conclusiones ante los usuarios;
- c) falta de definición (y de acuerdo) del objetivo de determinados exámenes de supervisión;
- d) retroinformación inadecuada y utilización marginal de las conclusiones del órgano de supervisión;
- e) aplicación desigual de las políticas y metodologías de supervisión existentes, y debilidad de las "condiciones previas", especialmente imprecisión de los objetivos y metas de la organización y diseño deficiente de programas y proyectos;
- f) claridad insuficiente de las funciones y responsabilidades de la labor de supervisión;

- g) resistencia al cambio /participación del personal, para destacar el "factor humano" así como las metodologías técnicas de supervisión, reconociendo que es importante que el personal comprenda el mejoramiento de la actuación de la organización y participe en él;
- h) incumplimiento y ausencia de incentivos, ya que debe reconocerse y recompensarse la labor para obtener buenos resultados, pero es indispensable una actitud decidida y coherente cuando existen problemas y deben adoptarse medidas correctivas;
- i) aplicación poco rigurosa de las condiciones de supervisión, en particular utilización de términos imprecisos para los diversos estudios, tales como evaluaciones, auditorías, inspecciones o investigaciones, aunque no cumplan las normas apropiadas;
- j) expectativas poco realistas, depositando demasiadas esperanzas en unas modestas actividades de supervisión para resolver problemas que, de hecho, tienen su origen en los sistemas de gestión y programación de la organización; y
- k) enfoque fragmentario, tratando de mejorar la labor de supervisión abordando cualquiera de los problemas citados o unos cuantos de ellos, en vez de adoptar un enfoque integrado constante para mejorar la actuación de la organización³³

63. Esta lista de problemas, en particular los dos últimos, pone de manifiesto que las dependencias de supervisión interna sólo son un factor en la labor de la organización en materia de supervisión, mejora de la gestión y rendición de cuentas. Esas dependencias no pueden en modo alguno soportar toda la carga por sí solas. También hay otras seis otras esferas de importancia crítica, que se examinan en los seis capítulos siguientes. La primera de ellas -buenos sistemas de control de la gestión y utilización eficaz de la tecnología de la información- incluye dos elementos de suma importancia. Si faltan esos elementos, se dificulta mucho la actuación eficaz de la organización y la labor de las dependencias de supervisión interna.

III. SISTEMAS DE GESTION

64. Los sistemas y procesos de gestión de las organizaciones constituyen un segundo factor clave para la mejora de las tareas de rendición de cuentas y supervisión. En este capítulo se examinan dos elementos importantes en esta esfera: primero, el tema más antiguo y descuidado, los controles internos; y segundo, el más reciente y estimulante y en rápida evolución de la tecnología de la información.

A. Controles internos

65. En las organizaciones, los controles internos son tan antiguos como las dependencias de auditoría interna, o incluso más antiguos. En general, se consideran como simples instrumentos de comprobación. No obstante, en las etapas

iniciales de la preparación de este estudio, varias organizaciones remitieron a los Inspectores a un reciente estudio en cuatro volúmenes, en el que se analiza en profundidad un marco integrado de control interno, presentación de informes e instrumentos de evaluación para valorar el sistema de control interno. Dicho estudio constituye una obra de referencia sumamente útil porque insiste en la necesidad de que las organizaciones examinen y revisen continuamente sus sistemas de control interno, proporciona unas definiciones cuidadosas para superar pasadas incomprensiones y actualiza el papel de los controles internos en la gestión moderna³⁴.

66. El estudio subraya que los controles internos hacen que la organización mantenga el rumbo hacia el cumplimiento de su misión y evitan las sorpresas. Estos controles promueven la eficiencia y la eficacia de las operaciones, reducen el riesgo de pérdida de activos y ayudan a mantener la fiabilidad de los estados financieros y la observancia legal. En el estudio se determinan los cinco elementos principales de los controles internos:

- a) entorno del control - bases en que se asienta el tono de una organización, fundadas en:
 - 1) la integridad, los valores éticos y la competencia de su personal;
 - 2) el estilo de funcionamiento y los principios de gestión;
 - 3) el sistema de delegación de autoridad y responsabilidad;
 - 4) la gestión de los recursos humanos; y
 - 5) la supervisión por los órganos rectores;
- b) evaluación de riesgos - determinación y evaluación de los riesgos que podrían poner en peligro la consecución de los objetivos de la organización;
- c) actividades de control - políticas y procedimientos que ayudan a cumplir las directrices de gestión;
- d) información y comunicación - medios de procurar que el personal está informado y sea consciente de sus responsabilidades, y preparación de informes y datos que proporcionen la información interna (y externa) necesaria para la formulación de políticas en toda la organización; y
- e) vigilancia - evaluación de la calidad de la actuación interna del sistema en el transcurso del tiempo.

67. Estos elementos están vinculados entre sí para formar un sistema integrado de sinergias que debe ser capaz de reaccionar dinámicamente a un cambio de condiciones. También entrañan responsabilidades, especialmente por parte del jefe ejecutivo, quien debe dar el tono para toda la organización y asignar

misiones a los demás. Además, los funcionarios de finanzas son especialmente importantes; los órganos rectores deben proporcionar dirección, orientación y supervisión; y los auditores internos deben evaluar la eficacia del sistema. Por último, todos los empleados deben tener conciencia de lo que implica el control interno y de las responsabilidades que asumen al respecto, como parte de sus funciones (véanse también los capítulos IV y V sobre la importancia de la creación de una "cultura de la gestión" y de un sentido de responsabilidad por la actuación de la organización entre todo su personal)³⁵. Esta perspectiva ambiciosa y amplia de los controles internos pone de manifiesto que en las organizaciones deben tomarse muchas medidas que van mucho más allá de la simple aplicación de unas normas o de la simple lectura de un manual.

68. Como se indica en los cuadros 5.A y 5.B de la parte II del presente informe, casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están mejorando su sistema financiero informatizado y otros sistemas de control, o están instalando otros nuevos. En términos más generales, y dentro del espíritu del estudio antes citado, muchas organizaciones, a veces con la ayuda de consultores, se han dedicado, o se están dedicando, a reevaluar y perfeccionar sus normas, reglamentos y sistemas de control financiero a un nivel relativamente amplio.

69. Es posible que el cambio más importante se está llevando a cabo en la Secretaría de las Naciones Unidas bajo la presión de la Asamblea General. Como la Junta de Auditores de las Naciones Unidas descubría cada vez más problemas en relación con los procedimientos y controles financieros, la Asamblea pidió a esa Junta y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) que prestaran una atención creciente a los controles internos. En resoluciones aprobadas en 1990, 1991 y 1992, la Asamblea indicó los diversos aspectos del control interno que, a petición de los órganos rectores, deberían mejorarse, solicitando en repetidas ocasiones que se tomaran medidas en relación con las cuestiones siguientes:

- aumento de la cobertura de las auditorías y seguimiento de sus recomendaciones;
- presentación de informes confidenciales sobre utilización fraudulenta de recursos;
- controles rigurosos de existencias;
- control más eficaz del pago de subsidios y otras prestaciones;
- cumplimiento estricto de las normas que rigen las obligaciones por liquidar;
- abusos en el reembolso del impuesto sobre la renta;
- política de adquisiciones más transparente y económica;
- mejor control de la contratación por periodos breves;

- recuperación de fondos apropiados indebidamente; y
- acción judicial penal contra los funcionarios que cometen fraude³⁶.

70. Para responder a estas y otras preocupaciones, la Asamblea también pidió a la Secretaría, en su resolución 48/218, que estableciera "un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas a más tardar el 1º de enero de 1995"³⁷. En cumplimiento de esa petición, la Secretaría ha preparado un informe que, de ser aplicado, podría representar la actualización más extensa de los elementos de control interno que jamás se haya emprendido en el sistema de las Naciones Unidas³⁸. Los funcionarios de la Secretaría esperan, en particular, que su Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG), que se está aplicando en la actualidad, proporcionará procesos de control interno tales como la gestión de puestos en tiempo real, la integración total de las funciones de personal y nómina, la evaluación automatizada de las prestaciones al personal, la integración de las adquisiciones y de las obligaciones financieras, la integración del registro de existencias y de los registros financieros, la catalogación en línea y la creación de una nueva estructura de codificación contable.

71. Actualmente las organizaciones no disponen de la capacidad de gestión ni de los recursos necesarios para emprender una reevaluación constante de los servicios de control interno. No obstante, como indican las iniciativas antes citadas, ya no se dan por supuestos los procedimientos y políticas vigentes en materia de control interno. También merecen mencionarse aquí otros varios aspectos del control interno con repercusiones más amplias.

72. En primer lugar, en 1992 y 1993 el CCCA celebró una serie de reuniones de contables superiores de las organizaciones para elaborar un cuerpo de normas contables del sistema de las Naciones Unidas que las organizaciones aplicarían, como primer paso, a sus cuentas del ejercicio financiero terminado el 31 de diciembre de 1993. Al elaborar esas normas, las organizaciones se basaron en las normas de la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad y trabajaron en estrecha colaboración con el Grupo de Auditores Externos (véase el capítulo VII). En 1993, las normas se presentaron a la Asamblea General, que las acogió con agrado y aprobó, disponiendo que se realizara un informe de seguimiento en 1996. En el contexto de la evolución de estas normas, se está trabajando actualmente en la elaboración de una presentación armonizada de los estados financieros de las organizaciones³⁹.

73. En segundo lugar, algunos representantes del personal de las Naciones Unidas han observado que la regla 112.3 del Reglamento de Personal ya prevé un instrumento poderoso en materia de responsabilidad y control, en el caso de que se aplicara. Esa regla dice así:

"Podrá exigirse a un funcionario que repare, total o parcialmente, cualquier perjuicio financiero que haya causado a la Organización por negligencia o por haber infringido alguna disposición del Estatuto o del Reglamento o alguna instrucción administrativa."

74. Esta preocupación ya se ha atendido en el PNUD. En septiembre y octubre de 1993, el Administrador dio orientaciones para apoyar firmemente el principio de la responsabilidad de los funcionarios, incluida la aplicación pronta y plena de la regla 103.2 de la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD relativa a la responsabilidad financiera de los funcionarios del PNUD por cualquier medida que hayan adoptado en contravención de dicha reglamentación y de las instrucciones conexas. Se estableció un comité permanente para examinar los casos y determinar las responsabilidades, correspondiendo la primera y máxima responsabilidad al personal directivo superior⁴⁰. Actualmente el PNUD está perfeccionando la labor del Comité Permanente en consulta con otras dependencias de las Naciones Unidas y del PNUD y sobre la base de la experiencia adquirida, a fin de unificar los procedimientos de recuperación administrativa y sanciones disciplinarias. Asimismo, el PNUD ha elaborado un análisis sinóptico de sus mecanismos de rendición de cuentas y un flujograma del proceso.

75. En su informe correspondiente al bienio 1992-1993 la Junta de Auditores de las Naciones Unidas acogió con agrado la creación del Comité Permanente del PNUD por considerarlo un mecanismo de supervisión innovador dentro del sistema de las Naciones Unidas, y estimó que su labor era muy valiosa, pues servía para que los funcionarios advirtieran claramente que son responsables de la rectitud de sus actos⁴¹. Por otra parte, en septiembre de 1994 un grupo especial de expertos de las Naciones Unidas recomendó que el Secretario General examinara la experiencia del Comité del PNUD y estudiara la posibilidad de establecer un mecanismo análogo en las Naciones Unidas, como medio de desalentar el fraude y otras faltas de conducta⁴².

76. El Secretario General ya había preparado en 1993 un informe preliminar para estudiar las posibilidades de recuperación de fondos apropiados indebidamente⁴³. Otras varias organizaciones señalaron a los Inspectores que estaban estudiando con renovada atención la conveniencia de dictar instrucciones aclaratorias y de aplicar más activamente las reglas relativas a la malversación de fondos, que son parecidas a la del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas antes citada. Los Inspectores consideran que otras organizaciones del sistema deberían tener en cuenta la iniciativa del PNUD y su experiencia al tomar una decisión sobre las medidas que deben adoptar en esta importante esfera de la responsabilidad personal y de la responsabilidad financiera.

77. En tercer lugar, el concepto de "integridad" se ha invocado a menudo en los últimos años en las conversaciones sobre política de personal, ya que el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que "el más alto grado" de integridad debe ser una consideración primordial al nombrar el personal y al determinar las condiciones del servicio. En su informe de 1993 sobre rendición de cuentas y responsabilidad en la Secretaría de las Naciones Unidas, los Inspectores señalaron que el código de conducta existente en el sistema de las Naciones Unidas se dictó en 1954, hace 40 años⁴⁴. Este fue publicado nuevamente por el Secretario General en 1982⁴⁵, pero jamás se actualizó. Los Inspectores entienden que ya es hora de que se publiquen amplias instrucciones a fin de que las tan esperadas normas de comportamiento ético en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se actualicen, se enuncien con claridad y puedan aplicarse.

78. En el informe de agosto de 1994 antes citado, el Secretario General declaraba que en ningún momento se tuvo la intención de que las normas de conducta de 1954, por acertadas que fueran, fueran a sustituir unas normas obligatorias, y que no se ajustan a las responsabilidades y circunstancias a que ha de hacer frente el personal de las Naciones Unidas 40 años después. La Secretaria de las Naciones Unidas está estudiando y actualizando la totalidad de las normas de 1954 con miras a preparar un código de conducta de la Organización que sea realmente completo y establezca unas directrices éticas concretas⁴⁶. La Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) espera emprender un examen completo del código de conducta y presentar un texto revisado del mismo en 1995. Es posible que otras organizaciones también se propongan elaborar su propio código de ética como complemento del código aplicable a todo el sistema.

79. Por último, la mayor parte del presente informe se refiere a los medios de desarrollar, fomentar y apoyar una buena gestión en un entorno que ofrezca más creatividad y flexibilidad y haga hincapié en los resultados. Ahora bien, cada organización debe ocuparse también de los casos de mala gestión y de incompetencia en la gestión, que se deben no solamente a decisiones y medidas desacertadas por parte de determinados funcionarios, sino a problemas más amplios que afectan a la estructura, cultura y política de toda la Organización⁴⁷. Una mala gestión por parte de unos pocos funcionarios puede causar graves daños a los programas, desmoralizar al personal, debilitar la imagen pública de una organización y menoscabar la buena labor de muchas otras personas. Los controles internos constituyen la primera línea de defensa para localizar con prontitud los problemas de mala gestión y adoptar medidas correctivas, pero unos buenos administradores y una firme cultura de la gestión son elementos clave para reducir al mínimo las dificultades que entraña el control interno (véanse los capítulos IV y V).

B. Informática

80. En la introducción al presente informe se hace referencia a los cuatro aspectos de la rendición de cuentas: cumplimiento de las normas, negociaciones sobre mejoras, iniciativa voluntaria y elaboración de nuevas normas. Ninguno de los elementos que se examinan en este informe se adapta más claramente a los dos últimos aspectos de la rendición de cuentas que los esfuerzos que realizan las organizaciones para adaptarse a la tecnología de la información y aprovecharla de la mejor manera posible.

81. La informática es un acontecimiento tecnológico espectacular que está transformando las técnicas modernas de gestión y las organizaciones. Está evolucionando con sorprendente rapidez y continuará haciéndolo, y constituye una esfera de actividad compleja y difícil de dominar. No obstante, unos recientes análisis de gestión indican que se están logrando aumentos importantes de productividad gracias a las aplicaciones de la informática, incluso en la industria de servicios. La situación actual se ha comparado con la introducción de la electricidad en la industria a comienzos del siglo XX: los industriales de ese sector tardaron dos decenios en averiguar la mejor manera de utilizar las fábricas recién electrificadas.

82. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están tratando de seguir el ritmo de evolución de la informática y de sus aplicaciones en una serie de esferas importantes, tarea ésta que resulta tanto más difícil por cuanto las organizaciones cuentan con muy poco personal experto en sistemas de información y no disponen de recursos suficientes para atender las muchas necesidades contrapuestas. Como se indica muy brevemente a continuación, sus tareas básicas en la materia consisten en garantizar unos sistemas informáticos eficaces y actualizados para los servicios administrativos y de control, desarrollar bases de datos en línea y nuevos canales de divulgación de la información y establecer nuevos controles de gestión en dichos sistemas.

83 Lo más importante es que, además, cada organización asume la responsabilidad de afrontar los desafíos que plantea la utilización eficaz de la informática en sus etapas más amplias:

- a) ofimática e instalación de redes;
- b) sistemas de información para la gestión completa (no sólo administrativa) de programas;
- c) elaboración de una estrategia para los sistemas informáticos de la organización; y
- d) análisis a fondo de los flujos de trabajo para determinar la mejor manera de aplicar la informática a las operaciones a fin de potenciar la eficiencia y el rendimiento de la organización.

84. Como se indica en la sección anterior, muchas de las organizaciones continúan informatizando sus sistemas financieros y de administración del personal. Desde 1990 se está desarrollando, por un costo previsto de 70 millones de dólares de los EE.UU. hasta 1997, el proyecto más importante y costoso del sistema de las Naciones Unidas, el llamado Sistema Integrado de Información de Gestión de las Naciones Unidas. Ya ha quedado terminada la primera etapa de este sistema y ahora sus operaciones se están extendiendo desde la Sede de Nueva York hacia otras oficinas de las Naciones Unidas⁴⁸.

85. Por otra parte, las organizaciones también están utilizando la tecnología de la información para desarrollar muchos sistemas y bases de datos específicos para los distintos programas sustantivos. Así, por ejemplo, en un estudio reciente se comprobó que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que no es una organización importante, contaba con 28 sistemas informáticos diferentes que deben ser evaluados de modo coordinado para su ulterior desarrollo ordenado. Además, las organizaciones han participado en la producción de logicales de aplicaciones sustantivas para su utilización en todo el mundo, según recopilación del Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información (ACCIS)⁴⁹.

86. Existen asimismo algunas actividades interinstitucionales importantes. El CAC estableció en 1993 un grupo técnico de nivel superior sobre sistemas de información, para estudiar la forma en que el sistema de las Naciones Unidas

podría facilitar el acceso del público a su información. Reconociendo que la tecnología actual podría aportar beneficios operacionales importantes a medida que el sistema de las Naciones Unidas contara con programas más coordinados y eficaces, dicho grupo estudió las diversas posibilidades relativas a la infraestructura de las redes y decidió que el sistema de las Naciones Unidas debería concentrar sus esfuerzos en los sistemas de información interconectados. El CAC apoyó en general estas conclusiones y emprendió una reestructuración de los mecanismos interinstitucionales en esta esfera (véase el capítulo VI). En la actualidad la DCI está completando un estudio detallado sobre la utilización de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información conexas en el sistema de las Naciones Unidas, que completará los estudios que realizó en 1972 y 1982.

87. En casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas una actividad central consiste en recopilar, analizar y divulgar en todo el mundo información relativa a sus distintas esferas de competencia. A este respecto, Internet, red informática de ámbito mundial con unos 30 millones de usuarios y una espectacular tasa de crecimiento mensual, ofrece a las organizaciones de las Naciones Unidas nuevas oportunidades importantes para un trabajo de colaboración, un nuevo mecanismo de difusión de la información a toda la comunidad mundial y la posibilidad de que las organizaciones sean inmediatamente accesibles a un grupo mundial de usuarios e investigadores⁵⁰. El grupo técnico del CAC reconoció a Internet como alternativa prometedora con una cobertura muy amplia en muchas regiones del mundo. Una docena, de organismos por lo menos, ya están suministrando parte de su información a través de Internet, y el ACCIS ha preparado una guía para su utilización⁵¹. Asimismo, los Inspectores entienden que la evolución y la dinámica de Internet representan una importante abertura al futuro de las comunicaciones mundiales y merecen que las organizaciones le presten la atención más estrecha y la utilicen con eficacia.

88. Al propio tiempo, el sistema de las Naciones Unidas debe también mantener su actual documentación impresa, a fin de prestar servicio a los Estados Miembros en todas las etapas del desarrollo de sistemas de información en el mundo entero. El ACCIS publicó una amplia serie de guías, directorios y registros de las actividades sustantivas de las Naciones Unidas. Además, un grupo de expertos técnicos del ACCIS sobre cooperación, normas y gestión entre bibliotecas examinó las cuestiones relativas a la información compartida en el contexto de las recomendaciones formuladas en un informe de la DCI de 1992 sobre el establecimiento de una red de bibliotecas integradas⁵².

89. Por último, la utilización de estos sistemas y tecnologías de la información requiere nuevos controles y responsabilidades en materia de gestión en todas las organizaciones. Dos esferas de interés que se examinan en recientes informes del ACCIS son el estudio de las cuestiones y la preparación de directrices para la gestión de datos electrónicos⁵³ y la seguridad de los sistemas informáticos⁵⁴.

90. La lista de proyectos informáticos ya está recargada, pero siguen sin incluir las tareas más importantes de la tecnología de la información. En una encuesta realizada en 1994 entre casi 800 ejecutivos de empresas informáticas internacionales en América del Norte y Europa se llegó a la conclusión de que en

la actualidad para todos ellos la máxima prioridad se refiere a la utilización de tecnologías y redes informáticas en apoyo de las estrategias y objetivos globales de las organizaciones, y modificar los procesos y procedimientos en los siguientes aspectos:

- reestructuración de los procesos organizacionales;
- adaptación de los servicios informáticos a las metas sociales;
- organización y utilización de datos; y
- establecimiento de sistemas interfuncionales⁵⁵.

91. No obstante, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que cuentan con escasos recursos y que en el pasado no concedieron una alta prioridad al desarrollo de sistemas informáticos, han ido rezagándose. De hecho, ahora están tratando de desarrollar esos sistemas informáticos en esferas que eran prioritarias en 1989 para las 800 organizaciones incluidas en la encuesta antes citada: establecimiento de una infraestructura de sistemas, actualización e integración de los sistemas, adaptación de la tecnología y del personal, y elaboración de una estrategia para los servicios informáticos. Dentro de esta "etapa intermedia" de la evolución de la tecnología informática, los Inspectores desean destacar cuatro esferas importantes en las que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están intensificando sus actividades.

92. En primer lugar, muchas de esas organizaciones han realizado en los últimos años progresos bastantes apreciables en materia de ofimática, mediante la instalación de ordenadores personales para casi todos los funcionarios. La rápida expansión actual de las redes locales facilita esta tendencia. El proceso es complejo y requiere mucha capacitación de personal y actividades de apoyo sobre el terreno. Se requerirán esfuerzos decididos antes de cosechar muchos de los beneficios esperados. No obstante, ya se empiezan a notar diferencias significativas. Las redes de oficinas constituyen un instrumento muy importante para acabar con la rigidez burocrática de las organizaciones, permitir una comunicación más libre, facilitar una mayor utilización compartida de la información necesaria y el trabajo en equipo y lograr que el proceso de adopción de decisiones sea más rápido y tenga mejor capacidad de reacción que en el pasado.

93. En segundo lugar, no cabe duda que es indispensable elaborar una estrategia global para los sistemas informáticos que sirva de guía para su ulterior desarrollo y garantice una utilización eficaz de la informática para llevar a cabo los programas más importantes de la organización. Por desgracia, como se desprende de esta serie de párrafos, algunas organizaciones han impuesto la automatización administrativa sin establecer primero una sólida estrategia. Ahora bien, como puede verse en los cuadros 6.A y 6.B, varias de ellas se encuentran en esta etapa crítica: la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)⁵⁶ ha establecido un proceso especialmente extenso y otros muchos organismos han tomado medidas, las están tomando o proyectan tomarlas.

94. En tercer lugar, la tecnología informática más difícil, pero que también puede resultar la más útil, es el establecimiento de sistemas de adopción de decisiones en materia de gestión que incorporan no solamente la información financiera y de personal, sino también la información sobre planificación, programación y ejecución. Este tipo de sistema informático integrado es muy importante para potenciar la labor de adopción de decisiones y ejecución de programas en toda una organización. Como se indica en los cuadros 6.A y 6.B, varios organismos han estudiado sistemáticamente este proceso difícil pero indispensable o están emprendiendo este proceso. Los Inspectores quedaron particularmente impresionados por los esfuerzos y progresos realizados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con miras a desarrollar y establecer un sistema de directores de programas para proporcionar un sistema mundial unificado de información sobre los programas, adopción de decisiones ejecutivas, programación y gestión⁵⁷.

95. En cuarto lugar, la importancia del análisis sistemático del trabajo en las organizaciones, que es uno de los subtemas del presente informe, vuelve a plantearse en la esfera de la informática. Hace diez años, en un informe sobre las nuevas aplicaciones de las computadoras, la DCI destacaba el papel esencial que éstas desempeñan en el aumento de la productividad. Instó a las organizaciones a que utilizaran la informática para analizar, repensar, modificar, potenciar, combinar o eliminar tareas organizacionales a fin de mejorar los programas y los servicios prestados a los Estados Miembros⁵⁸. De modo análogo, en una evaluación realizada en 1987 por las Naciones Unidas sobre sistemas informáticos, se llegaba a la conclusión de que la mayoría de las dependencias no recogían los beneficios de las nuevas tecnologías porque no reorganizaban al mismo tiempo los flujos y los métodos de trabajo. En dicho informe se instaba a las organizaciones a que realizaran esos análisis y a que siguieran estrechamente y aplicaran las mejoras de productividad obtenidas en otras organizaciones⁵⁹. Los funcionarios de la Secretaría manifestaron que su nuevo Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG), que ya se está aplicando, incluía un análisis de los flujos de trabajo en la Sede, que incorporará controles internos informatizados, y que en la actualidad se está aplicando el análisis de los flujos de trabajo en Ginebra, que en su día se efectuará también en las demás oficinas.

96. En general, las organizaciones continúan demostrando escaso interés por esta labor analítica. Por desgracia, sólo están automatizando los sistemas de trabajo existentes. Tal vez sea esto comprensible si se tiene en cuenta que toda esta labor de análisis de sistemas tropieza con la escasez de recursos a tal efecto. Recientemente, sin embargo, la utilización de nuevos programas de logicial ha hecho que el análisis de los flujos de trabajo se convierta en un instrumento de productividad muy poderoso y en rápido crecimiento. Estos programas trazan los flujos de trabajo, siguen los progresos en todas las etapas, localizan los estrangulamientos, sugieren medidas correctivas y fomentan la iniciativa del personal, consiguiendo a menudo resultados muy espectaculares en materia de ahorro de gastos y rendimiento. Los Inspectores estiman que las organizaciones, sin descuidar las demás tareas apremiantes antes citadas, deben procurar por todos los medios utilizar este nuevo instrumento analítico importantísimo para potenciar sus operaciones.

97. La constante evolución de los sistemas informáticos es una prueba del dinamismo de esta actividad. Las organizaciones han tenido dificultades para mantenerse al día, pero es indispensable que dispongan de una buena estrategia en materia de sistemas informáticos y establezcan un orden de prioridades en esta esfera para poder reforzar los servicios de gestión en conjunto y su capacidad de respuesta, perfeccionar los sistemas de rendición de cuentas y supervisión y utilizar el poderío de la informática para mejorar la ejecución de sus futuros programas. Como se indicó anteriormente, la DCI está estudiando la posibilidad de realizar en 1996 un examen de la utilización de la informática para mejorar los procesos de gestión y los programas sustantivos en el sistema de las Naciones Unidas.

IV. GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS

98. En materia de rendición de cuentas y supervisión, el tercer elemento importante está constituido por el personal directivo y los funcionarios de las organizaciones. En contraposición con los antiguos conceptos de "administración de personal" o "servicios de personal", la gestión de los recursos humanos considera al personal, no sólo como un factor de producción que debe administrarse, sino también como un activo humano esencial que debe seleccionarse, estimularse, dirigirse y desarrollarse con todo cuidado en un proceso continuo de fortalecimiento de la organización correspondiente. El enfoque basado en los recursos humanos, junto con la informática, es tal vez la novedad más importante que está transformando los métodos contemporáneos de gestión y las propias organizaciones.

99. Este enfoque entraña unos cambios fundamentales en la actitud del personal y de la organización y en sus procedimientos. La gestión de los recursos humanos estimula la innovación, la creatividad, la asunción de riesgos y el trabajo en equipo, frente a unas reglas rígidas de procedimiento y a unas metas estrechas de rendimiento personal. La planificación estratégica de una organización (que se examina en el capítulo siguiente) debe integrar firmemente estas consideraciones relativas a los recursos humanos. Estas también contribuyen a reestructurar los mecanismos de control interno para proporcionar las necesarias medidas de rendición de cuentas y supervisión, eliminando al propio tiempo los niveles de autoridad innecesarios.

100. Cada organización debe programar la mejor manera de desplegar sus recursos humanos, organizar la flexibilidad laboral para satisfacer unas necesidades cambiantes y establecer un sistema eficaz de recompensas o sanciones para la actuación del personal. Estas tareas requieren en toda la organización un departamento de recursos humanos y unos directores de programas, que puedan programar y administrar la totalidad de los recursos humanos en función de las necesidades y disponibilidades, su contratación y colocación, la evaluación de su actuación, las recompensas y sanciones correspondientes, y la capacitación y perfeccionamiento del personal⁶⁰.

101. La CAPI lleva más de un decenio propugnando un enfoque integrado de la gestión de los recursos humanos. Como piedra angular de esta gestión, ha elaborado unas normas comunes de clasificación de puestos, por las que se

racionalizan las diferencias internas de remuneración y se proporcionan datos básicos sobre las características funcionales de cada puesto. En 1982, presentó a la Asamblea General un estudio sobre los conceptos de carrera, tipos de nombramiento, promoción de las perspectivas de carrera y cuestiones conexas y destacó que la gestión eficiente de los recursos humanos en la administración pública internacional requería un enfoque global⁶¹.

102. En apoyo de ese enfoque global, la CAPI ha elaborado en el transcurso de los años una serie de orientaciones para ayudar a las organizaciones a constituir sus sistemas de recursos humanos. Ha publicado, por ejemplo, un modelo de planificación de recursos humanos y cierto número de estudios sobre fuentes de contratación, técnicas de entrevistas y aplicación de test, así como un conjunto de reglas sobre gestión de la actuación profesional. No obstante, unos estudios de seguimiento sucesivos han puesto de manifiesto la inexistencia generalizada de sistemas coherentes de gestión de los recursos humanos.

103. Algunas organizaciones han realizado progresos bastante importantes. En un reciente folleto del PNUD, por ejemplo, se destacan los esfuerzos de este programa por mejorar la gestión de los recursos humanos reforzando la capacidad, mejorando las competencias e introduciendo sistemas de gestión de los recursos humanos o reformando los existentes. En dicho folleto se indican los cambios principales introducidos en los cinco últimos años en diez esferas diferentes y se esboza una estrategia de recursos humanos para el futuro, que constituye la próxima etapa en su programa de reforma de la gestión del personal⁶². Los Inspectores desean recomendar muy favorablemente este folleto por considerar que ofrece una visión global pero muy sucinta de un sistema dinámico de recursos humanos para hacer frente a la evolución constante de las organizaciones.

104. Se reconoce cada vez más que en toda organización el personal directivo es la clave de la gestión eficaz de los recursos humanos. En 1993, una circular administrativa del PNUD se dedicó exclusivamente a la responsabilidad profesional y financiera de los directores de programas por la forma en que supervisan a todos los funcionarios que dependen de ellos, comunican con ellos, desarrollan sus competencias y les prestan apoyo⁶³. De modo análogo, la Asamblea General, al solicitar el establecimiento de un sistema de obligaciones y rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas a más tardar el 12 de enero de 1995, especificó que dicho sistema debería incluir:

"Un mecanismo encaminado a garantizar que los directores de programas sean responsables de la gestión eficaz del personal y los recursos financieros que se les asignan."⁶⁴

105. La DCI publicó recientemente un informe sobre el mejoramiento de la condición de la mujer en la Secretaría de las Naciones Unidas. En uno de sus capítulos, titulado "Un enfoque apropiado de los recursos humanos", se estudia cómo se podrían resolver mejor en el futuro las principales cuestiones de personal, tales como la condición de la mujer y su promoción. Se estudian las antiguas prácticas en materia de administración del personal en contraposición con el firme compromiso contraído recientemente por la Asamblea General, el Secretario General y el personal de las Naciones Unidas de adoptar nuevos

enfoques en la materia para hacer hincapié en el dinamismo, la transparencia, el diálogo y los resultados. A continuación se propone un nuevo enfoque integrado de los recursos humanos, que insiste en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los recursos humanos, la presentación de informes mucho más transparentes sobre los progresos realizados y la adopción de medidas para garantizar la rendición de cuentas y el seguimiento de los programas de recursos humanos en el futuro⁶⁵. En una respuesta parcial a esta petición, el Secretario General publicó a fines de 1994 un informe en el que promete elaborar una estrategia encaminada a "modernizar y revitalizar" la gestión de los recursos humanos en la Secretaría⁶⁶.

106. En este capítulo, los Inspectores se refieren en forma sucinta a dos esferas clave de la gestión de recursos humanos que son de suma importancia para mejorar la rendición de cuentas y la supervisión en las organizaciones. Una se refiere al perfeccionamiento del personal directivo, especialmente la capacitación. La segunda está estrechamente relacionada con las actividades de mejora de la gestión. En el capítulo V se examina un tercer elemento, tal vez aún más importante, de la gestión de la actuación profesional.

A. Perfeccionamiento y capacitación del personal directivo

107. Los datos que figuran en los cuadros 7.A y 7.B de la parte II del presente informe ofrecen una imagen contradictoria de las actividades de perfeccionamiento y capacitación del personal directivo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Algunas organizaciones como el OOPS, el UNICEF, el PNUD, el FNUAP, la OACI, la UIT, la UNESCO y la organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) han realizado en los últimos años algunos progresos reales hacia el establecimiento de unos programas coherentes de perfeccionamiento y capacitación del personal directivo. Otras organizaciones, como las Naciones Unidas, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH (Hábitat)), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el PMA, la FAO, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la organización Internacional del Trabajo (OIT) acaban de emprender estos programas. Además, el ACNUR ha establecido un marco estratégico y un proyecto global plurianual para desarrollar un nuevo enfoque de los recursos humanos y una cultura organizacional mediante un sistema de gestión de las perspectivas de carrera uno de cuyos elementos importantes es la capacitación intensiva del personal directivo⁶⁷. otras más disponen solamente de cursos especiales de capacitación del personal directivo o recurren en ocasiones a la capacitación externa.

108. Durante muchos años el CCCA ha sido activo en este campo, mediante los períodos ordinarios de sesiones de su Subcomité sobre Capacitación del Personal. Aunque adoptó pocas medidas durante esos años, sus actividades se han acelerado recientemente, al establecer los organismos citados sus programas de perfeccionamiento del personal directivo. La CAPI, que en virtud de su estatuto está encargada del desarrollo de programas de capacitación, incluso a nivel interinstitucional, ha ido canalizando sus esfuerzos a través del Subcomité del CCCA. En 1993, la CAPI cursó unas directrices para la evaluación de la capacitación, que hablan sido elaboradas en el Subcomité, y en 1994 la CAPI

recomendó a las organizaciones una serie de módulos de capacitación para la evaluación de la actuación profesional, elaborados en colaboración con el Subcomité.

109. En 1993, el Subcomité del CCCA publicó un informe sobre capacitación del personal en el que destacaba que el perfeccionamiento del personal directivo (del que la capacitación es sólo un elemento) forma parte integrante de la gestión de recursos humanos, poderoso instrumento de cambio, y factor crítico en la formación del personal necesario para alcanzar las metas estratégicas de las organizaciones. También insistió en los requisitos previos para el establecimiento de un buen programa de perfeccionamiento del personal directivo:

- a) apoyo y adhesión visible del alto personal directivo;
- b) integración de la visión estratégica de la organización en las actividades de perfeccionamiento del personal directivo, así como en la gestión y planificación de los recursos humanos;
- c) creación de un clima propicio para el estudio en cada organización, destacando las nuevas aptitudes y técnicas de gestión y las necesidades de capacitación; y
- d) participación directa del personal directivo para contribuir al éxito de las actividades de perfeccionamiento⁶⁸.

110. El estudio del CCCA indicó, sin embargo, que aún quedaba mucho por hacer. Más de la mitad de los organismos que enviaron respuestas no tenían un programa de perfeccionamiento del personal directivo y la capacitación que ofrecían era a menudo bastante desigual y desordenada. Los medios de financiación eran limitados. Era insuficiente la formación en el uso de nuevas tecnologías. El perfeccionamiento del personal directivo seguía insistiendo en la capacitación y no estaba bien integrado en la gestión de recursos humanos. Las medidas de evaluación de los resultados de la capacitación no estaban bien desarrolladas y los problemas de evaluación de la actuación del personal y los programas de recompensa también dificultaban los progresos. Sobre todo, era necesario reforzar los sistemas de gestión que apoyan el perfeccionamiento del personal directivo, reforzar las competencias de este personal y restablecer los valores en las organizaciones, en particular el sentido de responsabilidad del personal directivo⁶⁹.

111. Algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas no tienen todavía programas de perfeccionamiento del personal directivo. Esto se debe en general a la falta de fondos. En los organismos importantes que cuentan con considerables programas de capacitación, los fondos se han destinado tradicionalmente a la enseñanza de idiomas, lo que ha entorpecido el desarrollo de otras formas de capacitación. El perfeccionamiento del personal directivo es una tarea importante y continua en cada organización y requiere un compromiso financiero serio.

112. En un examen realizado en 1992 sobre la capacitación como parte del desarrollo de los recursos humanos, la CAPI observó que la capacitación debería atender a la vez la necesidad de mejorar la eficiencia de las organizaciones y la de promover las perspectivas de carrera del personal. Destacaba, sin embargo, que la búsqueda de una mayor eficacia en la gestión no debería pasar por alto las necesidades de capacitación del personal. Diez años antes, la Comisión había recomendado a las organizaciones un modelo para la evaluación de las necesidades de capacitación que consideraba como primer paso esencial para evaluar la utilidad y los efectos de la capacitación. Asimismo, la CAPI consideraba las directrices de 1993 para la evaluación de la capacitación antes mencionadas como un corolario indispensable que debía contribuir a generar un mayor apoyo a programas de capacitación eficaces. Como medio de aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles, la CAPI consideró que le correspondía promover un enfoque interinstitucional en el perfeccionamiento del personal directivo y la orientación general del personal⁷⁰.

113. En esta esfera, están en marcha dos importantes iniciativas interinstitucionales. En la mayoría de los organismos las tareas basadas en la actuación profesional constituyen la base para la evaluación del personal directivo, pero en general no se han visto respaldadas por el desarrollo de las aptitudes de dicho personal. Por ello, el CCCA ha introducido la idea de las competencias básicas de gestión en el sistema común de las Naciones Unidas y prosiguen los estudios en esta esfera.

114. A principios de 1994, un grupo de trabajo del CCCA presentó un informe sobre la importancia de la creación de una cultura de la gestión de la actuación profesional en el sistema de las Naciones Unidas. En ese informe se indicaba que la experiencia de los Estados Miembros había demostrado claramente que las competencias del personal directivo eran fundamentales para un sistema riguroso de examen de la actuación profesional de dicho personal y se presentaba una serie de principios y de procedimientos interinstitucionales activos para desarrollar ese sistema⁷¹. Esta importante iniciativa sigue siendo objeto de un debate activo entre los organismos. El Subcomité sobre Capacitación del Personal del CCCA también está elaborando un marco modelo para el perfeccionamiento y capacitación del personal directivo que servirá de apoyo para los esfuerzos relativos a la introducción de una mayor eficacia y responsabilidad del personal directivo.

115. Por otra parte, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) ha iniciado y patrocinado un proyecto de colaboración interinstitucional en materia de capacitación con miras a fortalecer el concepto y la función del equipo constituido por las organizaciones de desarrollo de las Naciones Unidas a nivel de los países y lograr que el sistema de los Coordinadores Residentes aporte un apoyo más eficaz a los esfuerzos nacionales de desarrollo. En la OIT la labor de capacitación corresponde al Centro Internacional de Formación en Turín (Italia)⁷². Desde 1991, se han celebrado más de una docena de reuniones técnicas sobre gestión de la coordinación sobre el terreno, tanto en Turín como en los distintos países, en cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General⁷³.

B. Programas de mejora de la gestión

116. En la sección anterior se describen los esfuerzos encaminados a establecer programas de perfeccionamiento y capacitación del personal directivo dentro del sistema global de gestión de los recursos humanos. Otro elemento clave, que aún está en ciernes en el sistema de las Naciones Unidas, merece mencionarse por la importancia que tendrá en el futuro para la creación de una cultura de la eficiencia en las organizaciones.

117. Durante años se han venido aplicando en las organizaciones de todo el mundo diversos programas de "mejora de la gestión" con resultados diversos. Dichos programas se iniciaron con los buzones de sugerencias de los empleados y los esfuerzos por reducir los gastos y desde entonces se han ido ideando otras técnicas como la revalorización de los puestos, los círculos de calidad, etc. Ultimamente, la técnica que recibe la máxima atención y aplicación es la "gestión total de la calidad" (GTC), que ahora también está apareciendo en algunas organizaciones de las Naciones Unidas y que fue el tema de una reunión técnica organizada por el CCCA en 1992.

118. La GTC tiende a lograr una mejora continua de la calidad mediante acciones emprendidas en el conjunto de una organización para analizar la capacidad de respuesta y la actuación profesional sobre la base de hechos y datos. La GTC reconoce que las organizaciones, incluidas las del sector público, no sólo tienen clientes internos, sino externos, cuyas necesidades deben ser atendidas. Insiste en que las personas, con sus ideas, iniciativas y creatividad, participen como fuerzas críticas en el mejoramiento constante de los servicios prestados por la organización.

119. Una de las estrategias básicas de la GTC consiste en los esfuerzos de colaboración para resolver los problemas. La formación de un equipo no sólo es una parte importante del proceso de GTC, sino también un valioso exponente de las modernas prácticas de gestión en la actualidad. Ahora bien, para mejorar verdaderamente la gestión del sector público, la formación de un equipo requiere lo siguiente:

- a) apoyo del alto personal directivo y nuevos procesos no burocráticos;
- b) mayor flexibilidad en las pautas y estructuras de promoción de las perspectivas de carrera para facilitar la constitución de equipos temporales orientados a determinadas tareas;
- c) capacitación en técnicas de trabajo en equipo; y
- d) estudio de nuevas cuestiones operacionales para que los equipos puedan coordinar su trabajo, adoptar decisiones y aplicar la disciplina de equipo con más eficacia y puedan ser recompensados por sus logros.

120. Otro proceso de mejora de la gestión que actualmente es objeto de gran atención en todo el mundo es la reestructuración organizacional. Tiene su origen en anteriores esfuerzos encaminados a reducir los gastos y se viene utilizando

ampliamente como medio de disminuir el tamaño de las organizaciones que se ven obligadas a reducir sus operaciones debido a problemas financieros o de financiación. No obstante, puede tener una gran utilidad global en las organizaciones saneadas y constituir al propio tiempo un instrumento analítico permanente para frenar el despilfarro, liberar recursos y simplificar las operaciones, es decir, para poner en entredicho todos los aspectos de los procedimientos existentes a fin de encontrar una forma mejor y más eficiente de hacer las cosas. Independientemente de que se lleve a cabo mediante un programa de GTC, por dependencias de supervisión interna o servicios de gestión, la simplificación de los controles internos o el análisis de sistemas informáticos, la reestructuración puede permitir introducir cambios importantes mediante las operaciones siguientes:

- reevaluación de los objetivos de la organización;
- reposicionamiento de la organización para prestar servicios significativos;
- reacondicionamiento de las estructuras para agilizar el flujo de trabajo;
- reestructuración de puestos para adaptarlos al trabajo real; y
- revitalización de la organización para mantener su competitividad⁷⁴.

121. Según se indica en los cuadros 8.A y 8.B de la parte II del presente informe, en la mitad aproximadamente de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, tanto grandes como pequeñas, están en marcha o se están estableciendo programas de mejora de la gestión y actividades relacionadas con la GTC. Muchos de estos programas son operaciones bastante considerables para toda la organización, que se efectúan o se efectuarán como parte de una estrategia más amplia destinada a fortalecer la cultura de la gestión y potenciar la actuación global de la organización.

122. Aún está lejos la instalación de estas iniciativas de modo general y firme en las organizaciones. No obstante, estos programas si representan un esfuerzo para lograr que todo el mundo participe en una organización en cuanto a asumir responsabilidades, atender demandas muy necesarias de una mejor actuación y hacer frente de modo creativo y continuo a la rápida evolución de las circunstancias de una organización, como se describe más detalladamente en el capítulo siguiente.

123. Los pequeños servicios de gestión o las dependencias de análisis de la gestión de las organizaciones, identificados en los cuadros 4.A y 4.B de la parte II del presente informe, deberían desempeñar un papel esencial en la promoción y ejecución de éstos programas de mejora de la gestión. La Dependencia de Coordinación y Supervisión Ejecutivas de la ONUDI, por ejemplo, presta servicios a todas las dependencias de la organización para ayudarlas a cumplir los principios de una buena gestión.

124. Las actividades de esa dependencia de la ONUDI se fundan en la idea de que sus funcionarios deben ser conscientes de sus facultades y responsabilidades si se quiere lograr mejoras verdaderas y continuas en las operaciones. Su labor incluye el examen de las mejoras obtenidas en la transparencia y en la presentación de informes a fin de proporcionar al personal directivo las informaciones claras que necesita para actuar con eficacia, y desempeñar funciones de secretaria del comité de Política y Gestión de la ONUDI para integrar firmemente su labor de apoyo al personal directivo y de reforma en las operaciones globales.

125. En un informe de 1981, los Inspectores instaron a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que atribuyeran una prioridad mucho más alta a la labor de mejora de la gestión y a las dependencias de servicios de gestión y análisis (véase la sección C del capítulo II). Confían en que las presiones mucho más fuertes que se ejercen en el decenio de 1990 en favor de la gestión de alta calidad y de la actuación operacional podrán incitar a más organizaciones del sistema a contraer compromisos concretos en materia de políticas y recursos para crear dependencias de mejora y análisis de la gestión o perfeccionar las existentes, como parte importante de su política de gestión y de sus operaciones globales.

126. Como se ha subrayado en cada uno de los capítulos que preceden, en unas organizaciones dinámicas es absolutamente indispensable que se efectúen reevaluaciones críticas periódicas de los procedimientos de las organizaciones. Por desgracia, estos procesos no parecen aún aplicarse ampliamente en todo el sistema de las Naciones Unidas. Como ejemplo excelente de la necesidad de adoptar estas medidas, cabe mencionar una carta reciente publicada en una revista del personal de las Naciones Unidas. El autor, asesor técnico, señalaba que había necesitado nada menos que 20 firmas de la Secretaria para que se aprobara su misión a Asia (sin contar las diversas rúbricas desconocidas que también figuraban en los documentos)⁷⁵. No cabe duda de que ese asesor y todo el personal directivo y administrativo que participó en el proceso deberían tener tareas mucho más significativas que esos trámites burocráticos carentes de sentido.

V. PLANIFICACION ESTRATEGICA Y GESTION DE LA ACTUACION PROFESIONAL: LA GESTION INTEGRADA DEL CAMBIO

127. En los capítulos anteriores se han estudiado las fuerzas y debilidades, los logros y problemas de los distintos mecanismos de supervisión interna, los sistemas de gestión y los elementos pertinentes de la gestión de los recursos humanos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En conjunto, las organizaciones han realizado algunos progresos importantes, especialmente en los últimos tiempos, en el fortalecimiento de la responsabilidad de los funcionarios, la supervisión de sus actividades y la mejora de la gestión.

128. Ahora bien, debido a los escasos recursos asignados y a los esfuerzos parciales de reforma emprendidos en muchas esferas y organizaciones, queda un enorme volumen de trabajo por hacer para atender las demandas en constante aumento con recursos cada vez más limitados. El presente capítulo se refiere a

los cuatro elementos que, a juicio de los Inspectores, son fundamentales para que cada organización pueda hacer frente, de la mejor manera posible, a la constante evolución de sus misiones y responsabilidades y del entorno.

129. El PNUD ofrece el ejemplo más avanzado de estos cuatro elementos, el primero de los cuales es la planificación estratégica. Aunque se utiliza a menudo en las actividades comerciales modernas, la planificación estratégica es una innovación relativamente reciente en las organizaciones del sector público. Se aparta de la gestión jerárquica tradicional para hacer hincapié en la capacidad de respuesta al público, los servicios de alta calidad, la utilización más creativa del personal y un proceso de planificación en curso que pone de relieve la misión y los valores de la organización. En el plan estratégico se pretende exponer de la manera más clara posible lo que es la organización, lo que hace y por qué lo hace, y elaborar, adaptar y actualizar las estrategias para alcanzar las metas y objetivos conexos⁷⁶.

130. En el otoño de 1993, un equipo de transición del personal del PNUD preparó un informe titulado "Carta para el cambio", en el que se describen la visión del PNUD, sus objetivos y estrategias, así como los cambios orgánicos necesarios para llevarlos a cabo, sobre la base de una serie de estudios efectuados en el PNUD en los dos últimos decenios. La parte II de dicho informe, titulada "Retos para la gestión", comenzaba citando la necesidad de crear una nueva "cultura organizacional" en el PNUD, fundada en la mayor sustancia, la responsabilidad, la extroversión, el trabajo en equipo y el servicio. El equipo subrayaba que, para convertirse en una organización más sustantiva, el PNUD necesitaba una dirección y planificación estratégicas, institucionalizada en una nueva dependencia de efecto catalizador, y no de carácter difuso como en el pasado⁷⁷.

131. En noviembre de 1994, el Administrador del PNUD anunció el establecimiento de una Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica en su propia oficina, para desempeñar esta función de modo distinto y plenamente reconocido en la estructura del PNUD. La nueva oficina, que cuenta con 12 funcionarios del cuadro orgánico en 1995, facilitará, entre otras cosas, la planificación estratégica por el Administrador y el personal directivo superior. Interpretará las tendencias que puedan afectar al PNUD y evaluará la evolución de las circunstancias y la respuesta del PNUD. Procurará reforzar la responsabilidad de la organización y las actividades de retroinformación y aprendizaje, como procesos fundamentales. Asimismo, prestará asistencia en la integración de los distintos niveles de formulación y ejecución de políticas, prestará su apoyo para el examen de los objetivos y metas de actuación profesional y procurará desarrollar un sistema de adopción de decisiones analítico, estratégico y orientado al cambio en todo el PNUD⁷⁸.

132. Otras dos organizaciones -un organismo especializado de tamaño medio y otro más pequeño- han pasado en varios años por el mismo proceso de consultas internas, estudios de gestión, diálogo a fondo con sus órganos rectores sobre reformas, y establecimiento de procesos de planificación estratégica. La ONUDI estableció una oficina de Estrategia, Políticas y Planificación en 1989, como consecuencia de un extenso proceso de examen de la gestión. Ese órgano pasó a ser la oficina de Planificación Estratégica en 1994, año en el que también se

estableció una Dependencia de Coordinación y Supervisión de la Gestión, encargada de prestar apoyo al proceso de modificación del concepto' y principios de gestión⁷⁹.

133. La UIT ha pasado también por un proceso plurianual de diálogo y desarrollo en sus órganos rectores y su secretaría, y en muchos aspectos ha llegado aún más lejos que el PNUD y la ONUDI. En 1991, un comité de alto nivel examinó "Los desafíos del cambio" en la estructura y el funcionamiento de la UIT y emprendió una serie de reformas. En 1992, se estableció una unidad de política y planificación estratégica, encargada de las funciones de planificación estratégica, análisis operacional y auditoría interna. En 1992, una Conferencia de Plenipotenciarios Adicional aprobó una Constitución, un Convenio, así como una nueva estructura y métodos de trabajo. La UIT desarrolló, y la Conferencia de Plenipotenciarios de Kyoto en 1994 aprobó, un plan estratégico de la UIT para 1995-1999, incluidas unas estrategias de organización y gestión para mejorar la eficacia de la UIT⁸⁰.

134. Como se indica en los cuadros 9.A y 9.B de la parte II, el concepto de planificación estratégica también aparece con bastante rapidez como una iniciativa importante de gestión en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a menudo con un apoyo considerable de los jefes ejecutivos, órganos rectores y expertos externos. Dentro de las Naciones Unidas:

- a) durante 1994, grupos de trabajo del CNUAH (Hábitat) entablaron un diálogo sobre metas y estrategias de la organización, gestión del cambio y vigilancia de la dirección, eficacia y efectos de los programas;
- b) el Centro de Comercio Internacional (UNCTAD/GATT), como seguimiento del examen estructural orientado al futuro, efectuado en 1990, llevó a cabo en 1994 un análisis de las operaciones y futuras orientaciones y elaboró un plan de acción⁸¹;
- c) el PNUMA estableció en 1994 un servicio de planificación y rendición de cuentas para contribuir a la creación de una nueva cultura de la gestión y a desempeñar las funciones fundamentales de la planificación estratégica, junto con nuevas funciones de desarrollo en materia de sistemas de asesoramiento e información⁸²;
- d) las metas y estrategias del UNICEF han quedado refundidas en el Plan de Acción para la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990 y los planes de acción nacionales apoyados por el UNICEF, que otorga la máxima prioridad a la credibilidad, la responsabilidad y la mejora de la gestión con respecto a los efectos y resultados de los programas⁸³;
- e) el FNUAP preparó en 1992 una estrategia operacional de mediano plazo en la que se tienen en cuenta la evolución de los papeles y funciones del Fondo y las necesarias adaptaciones en su organización⁸⁴; y

- f) la secretaría del PMA y su órgano rector, así como una evaluación efectuada por un donante, proporcionaron en 1993 un amplio estudio sobre las políticas, objetivos y estrategias del PMA y las enseñanzas extraídas de sus actividades⁸⁵.

135. Varios organismos especializados, grandes y pequeños, también están en vías de adoptar enfoques basados en la planificación estratégica:

- a) en 1994, el nuevo Director General de la FAO pidió que se emprendiera un programa a más largo plazo de cambio estratégico, reestructuración, cambio de la gestión y mejora de los sistemas de gestión⁸⁶;
- b) en 1992, la Secretaría y el Consejo de la OACI se ocuparon de desarrollar la estructura de un plan estratégico para la aviación civil en el futuro⁸⁷;
- c) en 1994, la OIT elaboró una política de asociación activa con objeto de acercarla más a sus mandantes tripartitos de los Estados miembros, mejorar los servicios técnicos prestados y adaptar continuamente el contenido y las técnicas de la actividad de la OIT⁸⁸;
- d) la Unión Postal Universal (UPU), organismo especializado muy pequeño, ha venido estudiando la posibilidad de establecer un marco de planificación estratégica y un sistema de presupuestación por programas a raíz de un extenso examen y debate externo sobre su gestión y funcionamiento, que se inició en 1992⁸⁹.

136. Un segundo elemento se refiere a la gestión de la actuación profesional. Tal como la define la CAPI, que es el órgano que ha estudiado más a fondo esta cuestión, la gestión de la actuación profesional abarca "las cuestiones afines de cómo evaluar o cuantificar la actuación profesional de un funcionario en forma precisa y objetiva, y de cómo utilizar esa información para mejorar la eficacia individual y de la Organización". En un estudio realizado por la CAPI en 1993 para todo el sistema, se comprobó que la mayoría de los sistemas utilizados por las organizaciones para evaluar la actuación profesional se fundan en el cumplimiento de la tarea asignada, y no en los rasgos y la conducta del funcionario como en el pasado. La CAPI consideró que la mayoría de estos sistemas eran válidos, pero se refirió a la necesidad de crear una "cultura de la gestión" relacionada con la actuación profesional. Esta cultura debería incluir una mayor transparencia y comprensión de los sistemas entre el personal, una insistencia más enérgica en la evaluación objetiva y rigurosa de la actuación, y la adición de competencias (conocimientos necesarios, normas de aptitud y capacidad necesarias en las distintas clases de trabajo) a los sistemas basados en el cumplimiento de tareas.

137. Durante 1993 y 1994, las organizaciones realizaron algunos progresos considerables en los sistemas de evaluación y gestión de la actuación profesional. La CAPI ha actualizado y canalizado los principios clave que intervienen en una buena evaluación de la actuación profesional⁹⁰. Varias organizaciones, en particular el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, la UIT, la UNESCO y

la organización Meteorológica Mundial (OMM), han establecido en los últimos años nuevos sistemas de evaluación de la actuación profesional (y el UNICEF y el PNUD ya los han revaluado y los están reforzando)⁹¹. Otras organizaciones, como el ACNUR, la ONUDI y el PMA, están estableciendo estos sistemas. Las Naciones Unidas, por su parte, han emprendido un amplio esfuerzo para establecer su propio sistema a fin de superar las disfunciones y limitaciones registradas en el pasado en sus procesos de evaluación de la actuación profesional. En 1994, la DCI presentó un informe en el que se analizaban con cierto detalle los elementos clave de unos sistemas eficaces de evaluación del desempeño profesional y los requisitos para que se aplicara con éxito el nuevo sistema de las Naciones Unidas⁹².

138. En apoyo de estos esfuerzos, la CAPI ha elaborado un conjunto de medidas en la esfera de la gestión de la actuación profesional, con inclusión de principios y directrices para la evaluación y gestión de la actuación profesional, un marco para programas de recompensa y reconocimiento, medidas para hacer frente a una actuación no satisfactoria y módulos de capacitación en la evaluación de la actuación profesional. Además, el CCCA ha lanzado su propia iniciativa, que, partiendo de la iniciativa de la CAPI, tiende a establecer un sistema riguroso de examen de la actuación profesional del personal directivo en todo el sistema de las Naciones Unidas y a instituir una cultura de la gestión de la actuación profesional⁹³.

139. En el diálogo entre el CCCA y el CAC, que todavía sigue, ya se ha llegado a un acuerdo en el sentido de que debe mejorar la actuación profesional del personal directivo en el contexto de los sistemas de gestión de las organizaciones. Además, el enfoque debe ser positivo y llevar a la creación, dentro de las instituciones, de una cultura de la actuación profesional que tenga por preciados objetivos la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad. El CCCA sigue trabajando en sistemas prototipos, directrices y marcos que sirvan de apoyo a los esfuerzos ya emprendidos en algunas organizaciones.

140. El tercer elemento necesario para combinar todos los aspectos de la rendición de cuentas y la supervisión está constituido por un marco de planes de misión, planes de trabajo y normas de actuación, común a los sistemas de planificación estratégica y gestión de la actuación profesional y que se menciona como subtema en todo este informe. Este marco y sus vinculaciones, tal como lo identificó también el grupo sobre planificación de los trabajos del PNUD, comprende lo siguiente:

- a) metas y objetivos para cumplir el cometido de la organización, presentados en forma de un plan estratégico;
- b) objetivos de gestión bienales de las principales dependencias encargadas de aplicar este plan estratégico;
- c) presupuesto bienal y planes de trabajo anuales de las dependencias, basados en los objetivos de gestión; y

- d) planes de trabajo individuales, basados en los planes de las dependencias, que se integrarían en los planes de actuación profesional de los funcionarios como parte del proceso de gestión de los recursos humanos.

141. En el nuevo enfoque adoptado por el PNUD ya se destaca la relación directa entre la rendición de cuentas, por una parte, y la planificación estratégica, la gestión de la actuación profesional y los planes de misión y de trabajo, por otra. En el informe de 1993 se insiste, como condición previa, en el afianzamiento de una cultura de la rendición de cuentas. A continuación se mencionan una serie de medidas que han de tomarse para que el personal directivo asuma una mayor responsabilidad por la calidad y los efectos de los programas y alcance los más altos niveles de ética, transparencia y excelencia, además de los esfuerzos existentes para garantizar su responsabilidad en materia financiera y de procedimiento⁹⁴.

142. En el citado marco también se incluye directamente un cuarto elemento, constituido por una evaluación más completa de la ejecución de los Programas. El Comité de Estrategia y Gestión del PNUD ha aprobado un proyecto destinado a establecer un nuevo sistema de auditoría de la ejecución de programas, que combina la auditoría y la evaluación, en un proceso plurianual de pruebas y consultas. Se advirtió al PNUD de que para establecer un sistema tan exigente, que se basa especialmente en la medición y análisis del rendimiento de toda una organización, se requieren previamente unos planes de misión, una planificación estratégica y un firme compromiso de planificación del programa por parte del personal directivo. Como se indica en los cuadros 9.A y 9.B, otras varias organizaciones también están elaborando sistemas más completos de información y evaluación de la actuación profesional, con una diversidad de enfoque puesta de manifiesto por los títulos respectivos:

- un sistema de gestión de los resultados, en el PNUMA;
- el sistema de directores de programas del UNICEF⁹⁵;
- el sistema de gestión de los recursos para programas del FNUAP;
- un proyecto de sistema de vigilancia de la actuación profesional y un sistema de gestión y evaluación de la actuación profesional, en el PMA;
- un sistema de evaluación de la ejecución de programas, en el OIEA⁹⁶;
- un nuevo sistema de vigilancia, autoevaluación y presentación de informes, en la OIT; y
- un nuevo proceso de gestión de los servicios, en la ONUDI⁹⁷.

143. En todo el presente informe los Inspectores han manifestado que reconocen que cada organización debe adoptar una decisión sobre su propio sistema de rendición de cuentas y las medidas de supervisión y reforma que se adapten a su propia situación. Ahora bien, con respecto a las cuestiones tratadas en este

capítulo los inspectores entienden que todas las organizaciones deben tomar medidas. Durante demasiado tiempo, la "buena gestión" ha sido considerada como una esfera de menor importancia, y no como un tema de la máxima prioridad, en las operaciones del sistema de las Naciones Unidas. El interés actual por la rendición de cuentas, la existencia de dependencias y procesos de supervisión interna equilibrados y reforzados, unos controles internos simplificados, la utilización dinámica de la informática y la introducción generalizada de la gestión de los recursos humanos (así como por la situación cada vez más difícil de los recursos financieros), está ejerciendo fuertes presiones para prescindir de la cultura burocrática que prevalecía en el pasado en el sistema de las Naciones Unidas.

144. En las citas que figuran al comienzo de este informe, correspondientes a 1973, 1982, y 1992, queda claro que durante muchos años las organizaciones han adolecido de un fuerte sesgo en favor de la elaboración de programas, los insumos y la obtención de productos, en vez de ocuparse de los resultados y de la ejecución de los programas. Las recientes reacciones de los órganos rectores indican que las organizaciones aún no han manifestado con claridad y convencimiento su adhesión a la eficacia, y están sometidas a presiones para convertirse en el futuro en unas entidades más flexibles y con mayor capacidad de respuesta. Hace poco, un grupo de asesoramiento sobre la futura financiación de las Naciones Unidas llegó a la siguiente conclusión:

"La credibilidad futura de las Naciones Unidas dependerá en buena medida de la eficacia de su gestión, de la calidad de su personal y de las mejoras que se introduzcan en su estructura y administración."⁹⁸

145. Independientemente de los progresos que hayan realizado las distintas organizaciones con miras a la adopción de conceptos como la ambiciosa "Carta para el cambio" establecida por el PNUD, los inspectores recomiendan, por lo menos, que cada una de ellas establezca o designe una dependencia de coordinación única, dentro de la oficina de su jefe ejecutivo, para encargarse de la planificación estratégica, la gestión de la actuación profesional y la rendición de cuentas más eficaz posible. Esta dependencia podría tener una plantilla reducida, de una docena de funcionarios; sus funciones podrían incluir la evaluación, los sistemas de información, la reforma de la gestión o las dependencias de servicios, como se viene haciendo en varias organizaciones, y podría tener diversos títulos. No obstante, sus funciones sustantivas principales deberían ser las siguientes:

- a) evaluar periódicamente la evolución de la misión, del papel y de la capacidad de respuesta de la organización;
- b) analizar, armonizar y catalizar todas las tareas y responsabilidades de gestión, según se indican en este capítulo y en todo el informe; y
- c) prestar apoyo al alto personal directivo en su labor de evaluación estratégica y mejora de la gestión, así como al diálogo de política con los órganos rectores sobre estas cuestiones (para un examen más a fondo véase el capítulo VIII).

146. La función básica de esta dependencia de coordinación consistiría en reforzar la flexibilidad y la capacidad de reacción de la organización, esto es, integrar la gestión del cambio. El mejoramiento de una organización ya no supone reformas y modificaciones discontinuas, sino que exige una corriente constante de adaptaciones a medida que cambian las circunstancias. Al igual que deben equilibrarse y coordinarse las actividades de supervisión interna (examinadas en el capítulo II), debe coordinarse el mejoramiento conjunto de la organización para evitar la duplicación, la confusión y el derroche de los escasos recursos disponibles en una gama de actividades que distan mucho de ser óptimas.

147. La "gestión del cambio" no es sólo un eslogan. Entraña un cambio cultural trascendental para la organización y un cambio de actitud fundamental para cada funcionario. El cambio va siempre acompañado del temor y de la resistencia psicológica. Para superar estos obstáculos, la dirección de la organización debe redefinir el concepto de responsabilidad para dar a los empleados una mayor libertad y creatividad en su trabajo, pero dentro de un marco justo, firme y objetivo de responsabilidades, recompensas y sanciones. Debe estimular el trabajo de alta calidad mediante sistemas de apoyo del personal directivo y de desarrollo de los recursos humanos que vayan encaminados a potenciar la capacidad del personal para cumplir objetivos y planes de trabajo. Asimismo, debe comunicar abierta y frecuentemente al personal y a los órganos rectores los cambios que se estén llevando a cabo, el motivo de estos cambios y lo que se espera de ellos. En cada una de estas esferas, la dependencia de coordinación puede desempeñar el papel fundamental.

148. Los Inspectores recomiendan que las dependencias de coordinación aborden también cinco cuestiones importantes: contratación externa, descentralización/delegación, establecimiento de referencias, competitividad y reducción de tamaño. Primero, la contratación externa, mediante la cual unas empresas privadas especializadas se encargan de prestar servicios públicos, se ha ido desarrollando gradualmente en el sector público durante el último decenio. Con frecuencia puede ser impropio, y a veces resulta bastante difícil tomar una decisión al respecto. No obstante, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya contratan en el exterior servicios como el mantenimiento del equipo, la informática, la impresión, la traducción, la entrega de suministros, los servicios de mantenimiento y la organización de viajes. El hecho de que el PNUD utilice la contratación externa para ciertas funciones de auditoría local, como se menciona en el capítulo II, es una prueba de que esta técnica puede utilizarse también para procesos más sustantivos. El examen periódico de las posibilidades de contratación externa ofrece dos grandes ventajas: el reto que supone la competencia externa alienta a las dependencias internas a reducir sus propios costos y a idear nuevos enfoques y prestar mejores servicios; también incrementa la transparencia al proporcionar informaciones valiosas sobre costos relativos.

149. Segundo, muchas de las organizaciones, siguiendo instrucciones de la Asamblea General y de los órganos rectores, han emprendido esfuerzos importantes para descentralizar los recursos de personal y delegar la autoridad de las dependencias de la sede en oficinas regionales y locales, garantizando así una buena gestión de los programas sobre el terreno y una mayor responsabilidad por

los mismos. Se trata de un cambio considerable que está afectando a las estructuras y operaciones del sistema de las Naciones Unidas. No cabe duda de que este cambio continuará a medida que el sistema reciba nuevos y urgentes mandatos operacionales, y supondrá nuevas responsabilidades y tareas importantes para los representantes de los organismos sobre el terreno. En un reciente informe de la DCI se examinaron a fondo las cuestiones clave que intervienen en este proceso⁹⁹, en tanto que en un nuevo informe de la DCI se estudian los considerables beneficios sustantivos y las apreciables posibilidades de ahorro de gastos que suponen para el sistema de las Naciones Unidas los nuevos enfoques para la administración común de locales y servicios sobre el terreno¹⁰⁰. De este modo, el proceso continuo de descentralización se habrá de combinar con los esfuerzos antes citados en materia de planificación estratégica y gestión de la actuación profesional y se convertirá en otro aspecto importante de la labor de la dependencia de coordinación cuya creación se recomienda.

150. Se reconoce en general que una mayor responsabilidad encierra mayores poderes, es decir, una mayor delegación de autoridad en el personal directivo sobre los recursos humanos y financieros y una "microgestión" cada vez menos gravosa en el conjunto de la organización. Al propio tiempo, es sumamente importante que se establezca una orientación clara. Sólo entonces puede establecerse el importante pero delicado equilibrio entre la creatividad y flexibilidad de los directores de programas y las responsabilidades de supervisión asumidas por el alto personal directivo, mediante la correspondiente delegación de autoridad, adaptada a las condiciones locales de la organización y comprendida por todas las partes interesadas. Ultimamente, varias organizaciones han realizado una labor considerable sobre este tema importante, y la DCI examinará también las cuestiones de delegación al estudiar la gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas en 1995.

151. En esta esfera de los cambios estructurales, los Inspectores quisieran insistir en que toda reestructuración dentro de una organización debe formar parte de un plan estratégico global, analizarse de antemano con cuidado y transparencia, debatirse cabalmente con los órganos rectores, el personal directivo y los funcionarios, y aplicarse en armonía con otros procesos de cambio en curso y con las exigencias de la organización. Sin embargo, en su informe provisional de 1993 sobre rendición de cuentas y supervisión, los Inspectores señalaron que las muchas reestructuraciones efectuadas recientemente en la Secretaría de las Naciones Unidas, si bien son una clara prerrogativa de los Secretarios Generales sucesivos, corren el riesgo de acentuar la confusión y difuminar las responsabilidades. Pueden enturbiar el historial del personal directivo, sembrar la confusión entre los funcionarios por la complejidad del nuevo sistema de presentación de informes y de las relaciones funcionales y, lo que es peor aún, pueden utilizarse para eludir la rendición de cuentas en el desorden de una reacomodación organizacional interminable¹⁰¹.

152. Tercero, el establecimiento de referencias se está convirtiendo en un instrumento útil para las organizaciones progresistas de los sectores público y privado: tiene por objeto determinar y utilizar los servicios o procesos de alta calidad existentes en organizaciones similares. No se trata de un acto casual de imitación. Fundándose en los principios de una buena gestión, entraña un

análisis y comparación detenidos de los procesos, productos y resultados subyacentes, para entender cómo la "mejor práctica" existente en otra organización puede utilizarse para mejorar las operaciones y la actuación propias. Los Inspectores confían en que los muchos enfoques y técnicas innovadores indicados en el presente informe alentarán a las organizaciones a buscar, adoptar y mejorar la "mejor práctica" en las diversas esferas importantes de la rendición de cuentas, la mejora de la gestión y la supervisión, mejorando con ello sus propias operaciones y la futura actuación global del sistema de las Naciones Unidas.

153. Cuarto, en un informe de 1992 sobre la cooperación con las instituciones financieras multilaterales, la DCI comprobó que para todas las clases de organizaciones internacionales el entorno operativo se habla hecho mucho más competitivo que antes. Tras extensas conversaciones con centenares de funcionarios, se determinaron diez factores que son muy importantes para el éxito y la supervivencia de una organización, así como para el éxito de las relaciones de cooperación con otras organizaciones. Estos factores son los siguientes:

1. Eficiencia: prestación oportuna y eficaz de un servicio necesario;
2. Esfera especializada propia: determinación o desarrollo de una esfera en que se tiene una situación de ventaja comparativa;
3. Valor añadido: incremento de valor que otros no pueden igualar;
4. Relación pragmática: concentración en contactos significativos de cooperación a niveles adecuados;
5. Enfoque estratégico: formulación y articulación de un mecanismo adecuado para enfocar el desarrollo;
6. Orientación en función del mercado: respuesta flexible a las necesidades de la clientela;
7. Flexibilidad orgánica: estructura orgánica orientada a la acción y ajustable;
8. Autopromoción objetiva: publicidad realista con respecto a las capacidades y logros;
9. Competitividad: mejoramiento constante de la eficiencia;
10. Control de calidad: concentración en los resultados¹⁰².

154. Desde 1992, el entorno financiero y operativo internacional se ha hecho aún más exigente para todas las organizaciones de los sectores privado y público en todo el mundo. Por su parte, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen cada vez más que para conseguir los escasos fondos disponibles para programas deben competir con otras organizaciones internacionales,

organizaciones no gubernamentales, organizaciones gubernamentales bilaterales, empresas privadas y sociedades de consultaría. Pero el reto más importante de todos es que deben competir con las fuertes presiones que se ejercen en los principales gobiernos donantes en favor de la financiación interna de programas y de la reducción del déficit.

155. Del examen de los cuadros de la parte II del presente informe, en particular de los cuadros 1 (Recursos), 9 (Principales reformas e iniciativas recientes) y 14 (Principales exámenes externos recientes), se desprende que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, que se financian exclusivamente o casi por entero mediante contribuciones voluntarias (ACNUR, OOPS, UNICEF, PNUD, FNUAP y PMA) o aquellas que han experimentado recientemente graves recortes en su financiación (UNESCO y ONUDI) figuran entre las más dinámicas y diligentes en la introducción de mejoras y reformas en su gestión. Más aún, si bien la mayoría de los organismos han contado tradicionalmente con las cuotas regulares y obligatorias de los Estados Miembros, puede verse en el cuadro 1 que en 1993 sólo un 20% aproximadamente (2.750 millones de dólares de los EE.UU.) del total de los recursos financieros del sistema de las Naciones Unidas (12.800 millones) procedió de los presupuestos ordinarios aprobados. La gran inestabilidad de las fuentes de financiación pone de manifiesto las presiones ("cambiar o morir") que se ejercen sobre cada organización y sobre el conjunto del sistema para que mejoren su eficiencia.

156. Algunos cambios importantísimos que se están produciendo a nivel mundial contribuyen inevitablemente a esta inseguridad de los recursos financieros de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de su principal componente, el personal. En un nuevo estudio mundial efectuado por la organización de Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE) se analizan las cuestiones del desempleo en un mundo en rápida evolución, la intensificación de la competencia mundial y las corrientes de mano de obra, así como la inadecuación de las políticas nacionales¹⁰³. Estas fuerzas poderosas están dando origen a cambios transcendentales y profundos en el mundo laboral y en la propia naturaleza del trabajo, la gestión y las perspectivas de carrera en las grandes organizaciones¹⁰⁴. En un libro de reciente publicación se indica que todas estas fuerzas pueden llevar a los países miembros a ser mucho más selectivos a la hora de decidir qué organizaciones y programas internacionales están mejor capacitados para utilizar sus escasos recursos financieros¹⁰⁵. Por otra parte, en el último informe anual del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE se señala que en 1993 la ayuda de las naciones occidentales a los países en desarrollo cayó al nivel más bajo de los 20 últimos años, debido a la austeridad presupuestaria aplicada por los países donantes, y que no sólo no parece probable una pronta recuperación, sino que se podría entrar en un círculo vicioso de insuficiencia de la ayuda al desarrollo¹⁰⁶.

157. Estos acontecimientos pueden parecer melodramáticos, pero son precisamente los tipos de factores ambientales cambiantes que las organizaciones ignoran por su cuenta y riesgo y a los que ha de hacerse frente mediante la planificación estratégica. Esto lleva al quinto y último aspecto, sin duda el más difícil y desagradable, es decir, la cuestión de la gestión estratégica que deben afrontar las organizaciones.

158. La "reducción de tamaño" (es decir, la disminución de los recursos financieros y de personal en las organizaciones) no es desconocida en el sistema de las Naciones Unidas. Hace dos decenios, la OIT tuvo que hacer frente a graves presiones financieras, al igual que la UNESCO hace diez años. Recientemente, la ONUDI ha tenido una experiencia parecida y otras organizaciones, incluidas las Naciones Unidas y el PNUD, se encuentran actualmente ante la penosa situación de tener que hacer importantes recortes en su organización.

159. Ninguna organización del sistema puede dar por supuesto que no se verá obligada en determinado momento a recortar fuertemente sus operaciones. Para reducir al mínimo los sufrimientos de los funcionarios que deben cesar (y las preocupaciones de los que quedan), los servicios de planificación estratégica y de gestión deben asumir la tarea importantísima de prepararse para esta posibilidad antes de que surja la necesidad. Aquí también, el PNUD ya ha tomado medidas, no sólo mediante programas de planificación, gestión del cambio y asesoramiento en materia de personal y perspectivas de carrera a cargo de su división de personal, sino también mediante un programa de separación convenida del servicio para hacer frente a la reducción sustancial de puestos, especialmente mediante la jubilación anticipada¹⁰⁷. Los Inspectores tienen la impresión de que la mayoría de las demás organizaciones no están todavía debidamente preparadas para esta eventualidad desagradable, con el riesgo resultante de que todo recorte de ese tipo, de producirse, causará probablemente mucho daño innecesario, no sólo para el bienestar y la carrera del personal, sino también para los programas de la organización.

160. Hasta la fecha, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han librado en gran parte de las tensiones y dificultades que entraña la reducción de tamaño, si bien el proceso se ha generalizado en muchas organizaciones de los sectores público y privado en el mundo entero bajo las implacables presiones económicas, políticas y financieras mundiales antes citadas¹⁰⁸. Aunque esperan que prosiga esta situación y que una mejora constante de la eficiencia permitirá superar toda tendencia a la reducción de los recursos financieros, los Inspectores entienden que un mayor sentido de la responsabilidad, el espíritu de gestión, una planificación estratégica alerta y unos buenos servicios de supervisión constituirán factores fundamentales en el mantenimiento de los programas del sistema.

161. La "reestructuración" ya se mencionó en el capítulo IV de este informe como un proceso de mejora de la gestión que resulta útil tanto en las situaciones de reducción de tamaño como en el caso de las organizaciones saneadas. En un libro de reciente publicación se llega a la conclusión de que en los últimos años muchas organizaciones han registrado malos resultados en materia de reestructuración y de que, en este caso, como en otros muchos examinados en el presente informe, el problema clave es la propia gestión. En ese libro se insta al personal directivo a que, en vez de destrozarse la organización, introduzca en ella los cambios necesarios, ya sean obligados o voluntarios, dando muestras de previsión, creatividad y capacidad de adaptación, comunicándose claramente con el personal en todas las etapas del proceso, fomentando el trabajo en equipo para aplicar los cambios, y apoyando, midiendo y administrando la actuación profesional de mayor calidad a fin de causar daños mínimos a la organización, a su personal y a sus programas¹⁰⁹.

VI. ACTIVIDADES INTERINSTITUCIONALES

162. Los tres elementos restantes del sistema de rendición de cuentas y supervisión están al margen de las secretarías de las distintas organizaciones. El primero de ellos, actividades interinstitucionales, representa para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas una parte importante del tercer aspecto de la rendición de cuentas, es decir, las iniciativas voluntarias tomadas por una organización para mejorar sus normas profesionales, sus sistemas y tecnologías de gestión y sus servicios.

163. En el cuadro 10 de la parte II del presente informe se determinan y describen brevemente los seis órganos interinstitucionales, formales e informales, que trabajan en esferas especialmente pertinentes para el sistema de rendición de cuentas y supervisión. Todos ellos llevan funcionando por lo menos diez años y a menudo mucho más (aunque han sido objeto de alguna reestructuración con el transcurso del tiempo). Tienen secretarías muy reducidas, si es que las tienen, y cuentan con recursos limitados. En este capítulo se resumen brevemente las principales actividades recientes de cada uno de ellos.

164. En el transcurso de los años la extensa red de comités y órganos auxiliares del CAC ha sido objeto de críticas severas por parte de los órganos rectores y de los propios organismos por constituir una estructura recargada y engorrosa en la que los organismos agresivos promocionan sus programas mientras los otros defienden su territorio, y en la que dominan los organismos importantes mientras los pequeños apenas pueden participar. Estas tendencias se mantienen inevitablemente y la labor interinstitucional sigue entorpeciendo mucho debate y muchas discusiones, ya que cada organismo tiene sus propios mandatos particulares que le ha conferido su órgano rector y debe crearse un clima de cooperación sobre una base voluntaria en beneficio mutuo de todos los participantes. En 1992 y 1993, el CAC examinó su estructura existente y la reformó para lograr unas operaciones más selectivas, pragmáticas y orientadas a la acción.

165. No obstante, a pesar de estos problemas los organismos interinstitucionales desempeñan un papel muy importante y creciente. Deben destacarse tres aspectos. El primero y más importante es que en los últimos años dichos organismos han hecho algunas contribuciones apreciables al establecimiento de sistemas de rendición de cuentas y gestión más eficaces y a la mejora de la gestión y de la labor de supervisión en el sistema, como se indica brevemente en este capítulo, en el cuadro 10 de la parte II y en distintos puntos de esta parte del informe. Proporcionan una importante oportunidad para el intercambio de ideas, el examen de la "mejores prácticas" y la coordinación y armonización de actividades en todo el sistema, siempre que es posible. En vista de las graves presiones a que está sometido actualmente el sistema de las Naciones Unidas en lo relativo al rendimiento y a la financiación, dichos organismos tienen que desempeñar una función integradora fundamental. Los inspectores confían en que las organizaciones prestarán el máximo apoyo y aliento a sus esfuerzos.

166. En segundo lugar, estos grupos actúan, entre otras cosas, como "asociaciones profesionales" dentro del sistema de las Naciones Unidas. Por haber organizado de 1977 a 1984 varias reuniones interinstitucionales sobre evaluación, la DCI sabe que estas reuniones pueden constituir para el personal de dependencias muy pequeñas en sus propias organizaciones una oportunidad sumamente importante para intercambiar ideas y experiencias con sus homólogos de otras organizaciones, y aprender qué técnicas y enfoques funcionan y cuáles no. Además, en esas reuniones los representantes de las organizaciones pueden estudiar problemas y actividades comunes y, lo que es más importante, contribuir a la elaboración de normas y enfoques comunes.

167. En tercer lugar, los órganos interinstitucionales funcionan de modo directo y práctico como una red de promoción de las perspectivas de carrera. Como tantas dependencias de supervisión interna y gestión son pequeñas, el movimiento interinstitucional ofrece unas alternativas de carrera sumamente interesantes. Por ejemplo, los Inspectores comprobaron que en cierto número de casos el personal subalterno de organismos y dependencias importantes pasaron a ocupar puestos de mayor responsabilidad en pequeños organismos y dependencias para luego, una vez probada su competencia, pasar a desempeñar cargos de mayor categoría en otras organizaciones más importantes.

168. Esta pauta del movimiento interinstitucional se aplica tanto a los especialistas en supervisión como a los funcionarios de los servicios generales de gestión. No sólo ofrece nuevas trayectorias de carrera a las personas que, de lo contrario, se encontrarían atrapadas en unos puestos sin salida, sino que además promueve un importante intercambio de ideas y experiencia entre las dependencias de rendición de cuentas, gestión y supervisión de todo el sistema. Los Inspectores entienden que esta pauta beneficia al personal y a las organizaciones, al ofrecer diversas oportunidades de promoción dentro de una red integrada por centenares de funcionarios. Por ello, desean alentar a todas las organizaciones a que apoyen a su propio personal que tenga la oportunidad de avanzar de este modo en su carrera, a que busquen al personal de supervisión y gestión de otros organismos siempre que sea posible y a que utilicen también con tales fines los contactos establecidos por mediación de los comités y grupos de trabajo interinstitucionales.

169. El CCCA es el organismo interinstitucional más antiguo y probablemente el que participa de modo más extenso en las cuestiones de rendición de cuentas y supervisión. Ya se han señalado sus recientes e importantes iniciativas en las cuestiones de perfeccionamiento del personal directivo en todo el sistema y el establecimiento de una cultura de la gestión de la actuación profesional, así como su labor de evaluación y desarrollo de procesos de capacitación del personal directivo y de evaluación de la actuación profesional, sus recientes trabajos para elaborar normas de contabilidad y presentación armonizada de los estados financieros en el sistema de las Naciones Unidas, y el examen periódico de cuestiones disciplinarias y casos de fraude.

170. Los representantes de los servicios de auditoría interna comprenden actualmente más de 20 organizaciones, incluidas las instituciones financieras multilaterales, y vienen reuniéndose desde hace casi tres decenios. En los últimos años, el grupo ha proseguido sus esfuerzos prolongados para elaborar normas y directrices para la labor de auditoría interna en general y en esferas concretas. También ha centrado su atención en cuestiones como la auditoría sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, la formación común en auditoría, la planificación del trabajo y la evaluación de riesgos, la aplicación de normas contables internacionales, la seguridad de los sistemas informáticos, los exámenes de garantía de calidad y los extensos estudios sobre mandatos y estructuras de auditoría interna, ya examinados.

171. En 1993, el CCCPO sustituyó al Comité Consultivo en cuestiones sustantivas, que funcionó durante todo el decenio de 1980. Dentro de sus actividades relacionadas con cuestiones de rendición de cuentas y supervisión, las 33 organizaciones participantes y la pequeña secretaria del CCCPO se centran en los medios de mejorar la programación, ejecución y rentabilidad de las actividades operacionales para el desarrollo, teniendo presentes en particular las resoluciones 44/211 y 47/199 de la Asamblea General. Asimismo, el CCCPO proporciona un mecanismo de examen general y vigilancia de los objetivos y estrategias de los programas del sistema de las Naciones Unidas y de las respuestas a los mismos, y se ocupa de temas concretos como la ejecución nacional y las disposiciones de aplicación, el sistema de coordinadores residentes a nivel de los países y la capacitación interinstitucional en la gestión de los servicios de coordinación sobre el terreno.

172. El Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas es una agrupación de organismos de financiación (PNUD, UNICEF, FNUAP, PMA y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)), cada año bajo la presidencia informal de un organismo distinto. Sus grupos de trabajo desempeñan un papel destacado en la simplificación y armonización de los procedimientos operacionales y en otras muchas esferas como la descentralización, los locales y servicios sobre el terreno y las nuevas modalidades y enfoques de la cooperación técnica. Su Subgrupo de Armonización ha logrado que los organismos aprueben unos principios y normas de auditoría y una definición de la auditoría de gestión. El Grupo Consultivo está preparando unas directrices comunes para auditorías de los ciclos y operaciones de programas y proyectos. También está ultimando un informe sobre armonización de la labor de vigilancia y evaluación y está elaborando gradualmente un manual de gestión de los ciclos de programación, solicitado por la Asamblea General.

173. Desde 1984 el PNUD se hizo cargo de la prestación de apoyo informal a las actividades interinstitucionales de evaluación interna, bajo la forma de un Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación. Una reciente evaluación de los nueve años de experiencia de este Grupo Mixto destacó su papel como foro para el examen de las cuestiones de evaluación para el PNUD y sus organismos de ejecución. En un principio, el Grupo centró la atención en la compatibilidad y armonización de los procedimientos de evaluación y en una segunda fase se dedicó a afinar el sistema y las técnicas de evaluación, tales como enseñanzas extraídas de la evaluación, elementos de éxito, evaluación de los programas de

la sede, evaluaciones temáticas, procesos de programación y vigilancia, y fortalecimiento de las capacidades gubernamentales de evaluación. Más recientemente, el Grupo ha venido trabajando en la armonización de los métodos de vigilancia y evaluación, a petición de la Asamblea General. Asimismo, se ocupa de la utilización de la información resultante de la evaluación en las operaciones, la vigilancia y evaluación de los proyectos de ejecución nacional, los recursos aceptables para la evaluación y los problemas operacionales que plantea la adopción de un sistema de vigilancia y evaluación basado en los programas.

174. El sexto y último grupo interinstitucional pertinente es el nuevo Comité de Coordinación de los Sistemas de Información (CCSI), que sustituyó al ACCIS en 1994. Según se indica en la sección B del capítulo III, un grupo técnico de nivel superior formuló recientemente recomendaciones sobre el enfoque que debe adoptarse para los sistemas de información en las Naciones Unidas, especialmente en lo relativo a la utilización compartida de la información con el público. Posteriormente, el CAC decidió que el nuevo CCSI se centrará fundamentalmente en un número reducido de grupos técnicos y que su plantilla quedara reducida a un solo funcionario del cuadro orgánico¹¹⁰. Asimismo, parece ser que se irá eliminando gradualmente la labor de coordinación de la información que desempeñaba la secretaría del ACCIS, como por ejemplo el registro de actividades de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas encargado por el Consejo Económico y Social en 1982¹¹¹.

175. Hace tiempo que el tratamiento de la información se reconoce como una de las funciones más importantes y vitales del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en un mundo en que la "revolución de la información" prosigue su crecimiento explosivo y en el que ni los países más desarrollados pueden mantener el ritmo sin programas internacionales de cooperación¹¹². En 1982 el CAC observó que el sistema de las Naciones Unidas actúa en el "mundo de la información" y que "el acopio, el análisis y la difusión de información constituyen la actividad propia de las organizaciones". En aquel tiempo el Consejo Económico y Social calificó la información como "uno de los recursos más valiosos con que cuenta el sistema de las Naciones Unidas". Instó la creación de un órgano auxiliar del CAC (que pasó a ser el ACCIS) para garantizar unos sistemas de información eficientes, reforzar las capacidades de tratamiento de la información, evitar las duplicaciones y lograr la compatibilidad y el desarrollo y utilización eficaces de la tecnología de la información en el sistema de las Naciones Unidas, teniendo presente la necesidad de atender y servir a los usuarios de información en los Estado Miembros¹¹³.

176. Los Inspectores consideran que la labor realizada por el citado grupo técnico de nivel superior constituye un progreso importante. No obstante, desean señalar, como lo hizo el Presidente del ACCIS en 1993, que debería haber centrado la atención en la cuestión de la información propiamente dicha, y no solamente en la tecnología¹¹⁴. Esta preocupación queda reforzada por el hecho de que el nuevo CCSI aún no había nombrado a fines de 1994 a su único funcionario del cuadro orgánico y de que sus importantes grupos técnicos sobre planificación estratégica y acceso a la información y documentación parecen haber iniciado sus trabajos a un ritmo muy lento¹¹⁵.

177. Como se observa en la sección B del capítulo III del presente informe, la utilización cabal de las posibilidades que ofrece la tecnología de la información es de importancia decisiva si se quiere que las organizaciones desempeñen con eficacia sus misiones y mandatos básicos, pero hasta la fecha no existen estrategias globales. Los Inspectores se muestran preocupados ante la posibilidad de que se reduzcan las funciones del ACCIS/CCSI precisamente en un momento en que más se necesitan, no sólo en cada una de las organizaciones, sino para importantes esfuerzos interinstitucionales. Los Inspectores confían en que el ECOSOC y otros órganos rectores interesados en las funciones sustantivas de información en el sistema de las Naciones Unidas seguirán de cerca la evolución y la actuación del nuevo CCSI. Los Inspectores, por su parte, esperan incluir la cuestión de los progresos realizados por el CCSI en el examen que se proponen realizar en 1996 sobre la utilización de la tecnología de la información en el sistema.

VII. ORGANOS DE SUPERVISION EXTERNA DEL SISTEMA

178. En los capítulos anteriores se han estudiado las dependencias y procesos internos de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión, así como las actividades interinstitucionales. En estos dos últimos capítulos, relativos a los órganos de supervisión externa de todo el sistema y a los órganos rectores de supervisión, se examinan los mecanismos externos del sistema de las Naciones Unidas que procuran garantizar el buen funcionamiento de las dependencias y procesos internos de rendición de cuentas y supervisión, así como mejorar la gestión en todos los niveles de las organizaciones.

179. Los órganos de supervisión externa del sistema son la CCAAP de la Asamblea General, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, la CAPI, la DCI y los auditores externos y el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica. En el cuadro 11 de la parte II del presente informe se proporciona una visión general de la organización y funciones de estos órganos, así como informaciones sobre sus recursos financieros (aunque este último aspecto es muy difícil de determinar de modo específico y completo debido a la gran diversidad de métodos de financiación que se utilizan).

180. En el caso de los recursos humanos de estos órganos, sólo pueden darse también valores aproximados debido a la diversidad de circunstancias. No obstante, disponen actualmente de un total de 137 años de trabajo de personal del cuadro orgánico y categorías superiores, de los cuales 121 (88%) corresponden a trabajos de supervisión a jornada relativamente completa, y unos 16 (12%) a la asistencia a reuniones de supervisión a jornada parcial. El total de años de trabajo del personal de supervisión externa (137) equivale casi exactamente a la mitad de la plantilla total del personal de supervisión interna (272), que se menciona en el capítulo II. Así pues, el personal de supervisión externa debe abarcar el doble de los recursos: unos 93 millones de dólares por cada año de trabajo de supervisión externa dentro del total de los gastos anuales del sistema de las Naciones Unidas, que ascendió a 12.800 millones de dólares en 1993.

181. Al igual que en los servicios de supervisión interna, los auditores constituyen el grupo dominante. Los auditores externos representan aproximadamente 71 del total de 137 años de trabajo de supervisión externa (52%). Los 19 Inspectores y funcionarios de la DCI agregan otro 14%, y los 17 años de trabajo aproximadamente de la CCAAP (en su mayoría a jornada parcial) representan otro 12%. La CAPI (unos 24 años de trabajo) proporciona técnicamente alrededor del 18% del total, pero la mayoría de sus 21 funcionarios se dedican a encuestas sobre sueldos, prestaciones y costo de la vida, y no a trabajos relacionados con la política de personal. Por último, el CPC sólo dispone de un total de 6 años de trabajo, que comprenden fundamentalmente el tiempo que los representantes de los Estados Miembros dedican a sus reuniones.

182. Como indican los datos anteriores, los órganos de supervisión externa del sistema tienen mandatos diferentes, abarcan unas esferas de actividad extremadamente amplias y sólo disponen de recursos modestos. En el pasado, se solicitaban periódicamente evaluaciones de la situación y las actividades de los órganos de supervisión externa, y en 1992 la Asamblea General volvió a pedir que se realizara un examen de sus funciones y actividades con miras a mejorar su eficacia¹¹⁶. A fines de 1994, el Secretario General preparó un breve informe en el que resume la situación y las opiniones de la CCAAP, la Junta de Auditores y la DCI y aporta su propio punto de vista¹¹⁷. Por otra parte, la Junta de Auditores¹¹⁸ y la DCI¹¹⁹ facilitaron sus propias observaciones sobre cuestiones de supervisión externa durante 1994, en tanto que la CAPI presentó en 1993 una extensa exposición sobre su labor para promover una buena gestión del personal, así como una visión general de la aplicación de sus decisiones y recomendaciones¹²⁰.

183. Estos diversos informes indican las nuevas orientaciones e iniciativas en la labor de estos órganos. Es evidente que, así como las secretarías necesitan examinar la mejor forma de organizar y concentrar estratégicamente su labor en una época de cambio constante, así también los órganos externos deben cuidar de que su labor se centre en las preocupaciones prioritarias y contribuya a mejorar la ejecución y los efectos de los programas del sistema de modo más estratégico y con la máxima rentabilidad. En particular, los Inspectores entienden que estos órganos pueden intensificar, y así lo harán, sus esfuerzos de colaboración en la programación de su labor y las interacciones, a fin de evitar las duplicaciones y superposiciones y lograr que las actividades de supervisión externa se refuercen mutuamente.

184. Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP). La Asamblea General estableció la Comisión Consultiva en 1946 para que examinara en su nombre los presupuestos de las Naciones Unidas propuestos por el Secretario General, estudiara los presupuestos administrativos de los organismos especializados y asesorara a la Asamblea General en relación con todo asunto administrativo y presupuestario que se le remitiera¹²¹. En la actualidad, la CCAAP tiene 16 miembros, designados por la Asamblea General a título personal por un periodo de tres años, sin ninguna limitación en cuanto a la reelección, y elegidos sobre la base de un sistema establecido de representación geográfica. La Comisión Consultiva elige cada año a su presidente y desde 1992 también elige a un vicepresidente.

185. El mandato básico de la CCAAP no ha sufrido prácticamente ningún cambio desde 1946, pero su función e influencia en los asuntos administrativos y presupuestarios de las Naciones Unidas han aumentado considerablemente con el paso de los años. Como consecuencia, la Comisión Consultiva se ha convertido en un elemento indispensable de los períodos de sesiones de la Quinta Comisión a través de los exámenes que debe realizar, de las observaciones sobre informes, de las recomendaciones que formula y del asesoramiento que presta en prácticamente todos los temas del programa de la Quinta Comisión, con la excepción de la escala de cuotas y de algunas cuestiones relativas a la política de personal. Cuando no está reunida la Quinta Comisión de la Asamblea General, la CCAAP actúa en su nombre en virtud de una delegación de autoridad explícita, muy especialmente en lo relativo al presupuesto ordinario y a los presupuestos de las actividades de mantenimiento de la paz.

186. Además de desempeñar una importante función de supervisión en relación con los asuntos administrativos y presupuestarios de las Naciones Unidas, la CCAAP también informa sobre la coordinación administrativa y presupuestaria en todo el sistema. Sus informes sobre estas cuestiones proporcionan información sobre los recursos extrapresupuestarios, la plantilla de personal y los fondos de capital circulante para todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

187. La CCAAP es considerada ampliamente como un órgano de supervisión valioso que funciona bien. Su larga experiencia, sus facultades bien definidas e importantes, su renombre profesional, la continuidad de su liderazgo y la capacidad técnica de su secretaría contribuyen de modo considerable a su bien merecida reputación y a su impacto. Las funciones de asesoramiento y supervisión de la CCAAP y sus esferas de competencia (por ejemplo, mantenimiento de la paz) han aumentado hasta tal extremo que las tradicionales temporadas de primavera y otoño ya no son bastante largas para permitirle desempeñar plenamente sus funciones. Entre las sugerencias que se han formulado para resolver este problema cabe mencionar las siguientes:

- a) conversión de la CCAAP en órgano que funcione todo el año;
- b) creación de dos salas dentro de la CCAAP: una para los temas tradicionales y la otra para las operaciones ampliadas de mantenimiento de la paz;
- c) otra posibilidad consiste en que la CCAAP aproveche la voluntad expresada de la DCI de aceptar misiones concretas de investigación que la propia Comisión no puede atender por no disponer de recursos ni de tiempo para ello, según se indicaba en los informes anuales de la DCI correspondientes a 1991 y 1993¹²².

188. Comité del Programa y de la Coordinación. El CPC está integrado por 34 Estados miembros, elegidos por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General por tres años y sobre la base de la distribución geográfica, con posibilidad de reelección. Es el órgano subsidiario principal de la Asamblea General y del Consejo para la planificación, la programación y la coordinación y presenta directamente sus informes a estos dos órganos.

189. El CPC ha experimentado una larga evolución. Creado primero en 1966, su mandato ha sufrido cambios, pero en la actualidad consiste en examinar los aspectos programáticos del presupuesto de las Naciones Unidas, su plan de mediano plazo y las cuestiones de evaluación y coordinación dentro del sistema. El Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas (Grupo de los 18), creado en 1986, subrayó la importancia del CPC como órgano de supervisión externa.

190. Con el transcurso de los años el consenso se ha convertido en un proceso de adopción de decisiones del CPC plenamente establecido y respetado. Ha funcionado razonablemente bien, pero respecto de ciertas cuestiones controvertidas, como por ejemplo el establecimiento de prioridades en el presupuesto por programas y el plan de mediano plazo, sus recomendaciones eran tan generales que sus efectos y valor práctico no guardaban relación con los grandes esfuerzos que se habían requerido para llegar a ellas.

191. De cuando en cuando, se han celebrado debates sobre la conveniencia de mantener dos órganos separados, el CPC y la CCAAP, para examinar los diferentes aspectos del presupuesto por programas de las Naciones Unidas (programático por el CPC y financiero por la CCAAP). En cierto número de ocasiones los Estados Miembros han expresado su preferencia por el mantenimiento del CPC tal como está y también han demostrado la importancia que atribuyen a la labor realizada por el CPC. Prueba de ello es la elevada asistencia a las reuniones del CPC de observadores de los Estados miembros y de las organizaciones internacionales, que son más numerosos que los propios miembros del CPC. Los Inspectores estiman que la coexistencia de los dos órganos es una cuestión importante, pero que cae fuera del ámbito del presente estudio.

192. Aparte de su Secretario, el CPC no tiene su propia secretaría que le preste apoyo sustantivo, sino que depende de la asistencia de los departamentos competentes de las Naciones Unidas. Esta disposición no representa una pesada carga financiera, pero podría afectar a la independencia de las conclusiones y recomendaciones del CPC.

193. Comisión de Administración Pública Internacional. Según su Estatuto de 1974 la CAPI ha sido establecida para regular y coordinar las condiciones de servicio del personal con arreglo al régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas¹²³. Aparte de las Naciones Unidas, 11 organismos especializados (OIT, FAO, UNESCO, OACI, OMS, organización Marítima Internacional (OMI), UPU, UIT, OMM, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y ONUDI) y el OIEA han aceptado el Estatuto de la Comisión. Aunque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el FIDA no han aceptado formalmente dicho Estatuto, participan de facto en el régimen común. Las organizaciones del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no han aceptado el Estatuto de la CAPI y no participan en el régimen común.

194. Las funciones y facultades de la Comisión son amplias y abarcan todos los aspectos de las cuestiones de personal. En particular, la Comisión formula recomendaciones sobre condiciones de servicio, escalas de sueldos, ajustes por lugar de destino, prestaciones, subsidios y contribución del personal. También formula recomendaciones a las organizaciones del régimen común sobre normas y

fuentes de contratación, establecimiento de registros de candidatos, organización de concursos, promoción de las posibilidades de carrera, capacitación, evaluación del personal y elaboración de estatutos del personal comunes. Las funciones reguladoras de la Comisión incluyen el establecimiento de normas de clasificación de puestos, la clasificación de los lugares de destino y la fijación de las tasas de las prestaciones y los beneficios, así como las condiciones de viaje.

195. La CAPI sí difiere de los demás órganos de supervisión del sistema en aspectos importantes. En primer lugar, como se indicó anteriormente, le corresponden importantes funciones operacionales en asuntos como el examen de las condiciones de empleo, los ajustes por lugar de destino y las tasas de las dietas en los lugares de destino del sistema en todo el mundo. En segundo lugar, puede argüirse que sus funciones de "supervisión" se derivan de varios artículos de su Estatuto, en virtud de los cuales formula recomendaciones y adopta decisiones sobre elementos apropiados de las condiciones de empleo del personal del régimen común, y presenta informes periódicos al respecto a la Asamblea General, los otros órganos rectores y los jefes ejecutivos, encargándose a continuación del seguimiento de estos asuntos.

196. La experiencia ha demostrado, especialmente en los últimos años, cuán difíciles y polémicas son las cuestiones de armonización y normalización de los sueldos y condiciones de servicio aplicables al conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Una cuestión especialmente controvertida entre las organizaciones que participan en el régimen común es la de saber si el sistema de remuneraciones de las Naciones Unidas es bastante competitivo - en relación con las otras organizaciones internacionales y el sector privado - para atraer a personal profesional de gran categoría.

197. Otra cuestión polémica es la de saber si la CAPI está o no facultada "por derecho propio" para estar representada en las reuniones de los órganos rectores en las que deben examinarse propuestas relativas a los sueldos y otras condiciones de empleo. La Asamblea General así lo ha recomendado, pero el CAC ha declarado que "no sería conveniente imponer la participación de la Comisión en reuniones de los órganos rectores, ni resultaría jurídicamente factible garantizar la participación de la Comisión, por derecho propio, en dichas reuniones. Como ya ha decidido un órgano rector, es mejor dejar esta cuestión de participación al buen criterio de los jefes ejecutivos competentes".

198. Los inspectores estiman que si se quiere que la CAPI desempeñe su función de supervisión con eficacia debe tener acceso a las reuniones de las organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas siempre que se traten cuestiones de su competencia y que se resuelva en consecuencia cualquier impedimento jurídico que se oponga a ello.

199. Dependencia Común de Inspección. Tras actuar durante más de diez años con carácter experimental, la DCI fue establecida permanentemente por la Asamblea General en diciembre de 1976, con efectos a partir del 1º de enero de 1978¹²⁴. La Dependencia responde ante los órganos legislativos competentes de las organizaciones participantes que han aceptado su Estatuto, a saber, las Naciones Unidas (y sus órganos auxiliares, por ejemplo, el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, el PMA), la OIT, la FAO, la UNESCO, la OACI, la OMS, la UPU, la UIT, la OMM, la

OMI, la OMPI, la ONUDI y el OIEA. Es un órgano subsidiario de la mayoría de los órganos legislativos de estas organizaciones.

200. La DCI está integrada por 11 inspectores que actúan a título personal con un mandato de cinco años, renovable una vez. Son elegidos entre miembros de los órganos nacionales de supervisión o inspección o entre personas de competencia parecida sobre la base de su experiencia especial en cuestiones administrativas y financieras a nivel nacional o internacional, incluidas las cuestiones de gestión. La Dependencia cuenta con una secretaría.

201. Las funciones, facultades y responsabilidades de la DCI con arreglo a los capítulos III y IV de su Estatuto tienen las siguientes características principales:

- a) La DCI tiene por objetivo mejorar la gestión y la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas: es la única organización que está facultada para examinar, investigar, inspeccionar y evaluar las organizaciones y los programas del sistema tanto a nivel individual como para todo el sistema;
- b) Tiene las siguientes funciones:
 - i) proporcionar una opinión independiente encaminada a mejorar la gestión y los métodos, y a lograr una mayor coordinación entre las organizaciones participantes;
 - ii) determinar si las actividades emprendidas por estas organizaciones se desarrollan en la forma más económica posible y si se hace un uso óptimo de los recursos disponibles;
 - iii) prestar asistencia a los órganos intergubernamentales en materia de evaluación externa de programas y actividades y prestar asesoramiento a las organizaciones participantes respecto de sus métodos de evaluación interna; y
 - iv) proponer reformas o formular recomendaciones a los órganos competentes de las organizaciones participantes;
- c) Actúa como órgano independiente de supervisión externa para los órganos legislativos de las organizaciones participantes y presta servicios a estas organizaciones evaluando y valorando la eficacia del sistema de las Naciones Unidas mediante inspecciones, investigaciones y evaluaciones.

202. La Dependencia se encarga de preparar su programa de trabajo anual, teniendo en cuenta las solicitudes de los Estados Miembros, expresadas en los órganos legislativos de las organizaciones participantes o en forma de resoluciones, las peticiones de las organizaciones participantes y las iniciativas de los propios Inspectores. La Dependencia publica informes en los que los Inspectores exponen sus conclusiones y las soluciones recomendadas, notas y cartas confidenciales. Las notas y las cartas confidenciales se presentan a los jefes ejecutivos para que éstos las utilicen según estimen

oportuno. En el Estatuto de la DCI se pide a los jefes ejecutivos de las organizaciones que velen por que se apliquen las recomendaciones contenidas en los informes de la DCI y aprobadas por sus respectivos órganos competentes.

203. Actualmente la DCI concentra sus esfuerzos de inspección, investigación y evaluación en cuatro esferas prioritarias: operaciones de gestión, administrativas y presupuestarias; actividades operacionales para el desarrollo; mantenimiento de la paz; y cuestiones humanitarias. Sus informes en estas esferas son examinados por los órganos legislativos de las organizaciones participantes y por los jefes ejecutivos.

204. La DCI es reconocida en general como un órgano independiente de rendición de cuentas y supervisión externa. No obstante, como la mayoría de los órganos de supervisión externa, por no decir todos, sus recursos son insuficientes para poder desempeñar todas sus funciones. En estas condiciones es indispensable que los recursos de la DCI se concentren en los asuntos más apremiantes. A este respecto, es imprescindible la interacción entre los Estados Miembros, las organizaciones participantes y la DCI. Los Inspectores estiman que esta relación tripartita tiene especial importancia para mejorar la productividad y eficiencia de la dependencia. Con sus recursos limitados, la Dependencia debe continuar atendiendo las peticiones concretas de los Estados Miembros y de las organizaciones participantes. Esta función podría reforzarse aún más si otros órganos de supervisión, como la CCAAP y el CPC, sugirieran temas para la labor de inspección, investigación y evaluación de la DCI. Los Inspectores no sólo acogen con agrado estas peticiones concretas, sino que instan a esos órganos a que las formulen.

205. Además de sus relaciones con los Estados Miembros y las organizaciones participantes, la DCI tendrá que mantener vínculos estrechos y directos con otros órganos de rendición de cuentas y de supervisión interna y externa. Estas relaciones abarcan importantes elementos relacionados con la coordinación de actividades, la evitación de duplicaciones y la posibilidad de elaborar algunas estrategias comunes. En este contexto, debe establecerse una distinción ente los mandatos y el ámbito de actuación de estos órganos, así como entre órganos internos y externos.

206. En este sentido, la DCI está totalmente de acuerdo con la opinión expresada por el Grupo de Auditores Externos en febrero de 1994 en el sentido de que "las auditorías externa e interna deberían mantenerse separadas porque cumplen funciones distintas"¹²⁵. Esta regla puede y debe hacerse extensiva a otros órganos internos y externos, además de los que se encargan de la auditoría per se, aunque por la misma razón: los mecanismos internos están subordinados al jefe de la organización a menos que están también vinculados y relacionados con el órgano legislativo en cuanto a designación, personal, financiación y presentación de informes (cuestión que se examina en el informe provisional de la DCI de 1993 sobre rendición de cuentas y supervisión en la Secretaria de las Naciones Unidas).

207. En cambio, los mecanismos de supervisión externa deben realizar exámenes independientes y comunicar opiniones independientes a los órganos legislativos, y no solamente a los jefes de las organizaciones. Más aún, los órganos internos, incluida por ejemplo la nueva Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las

Naciones Unidas, deberían ser objeto ellos mismos de vigilancia y supervisión. Esto se puede lograr mediante órganos de supervisión externa que respondan ante los Estados Miembros, como la DCI y los auditores externos.

208. Auditores externos. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas está integrada por tres miembros, que son actualmente los Auditores Generales del Reino Unido, Ghana y la India, nombrados por la Asamblea General. Los auditores externos de los organismos especializados y el OIEA son designados por los órganos rectores de los organismos respectivos. Los Auditores Generales del Reino Unido, Alemania, Francia, Suiza, Austria y el Canadá han desempeñado todas funciones de auditores externos.

209. Todos los auditores externos y la Junta de Auditores son nombrados con arreglo al Reglamento Financiero de las Naciones Unidas y las atribuciones adicionales relativas a la comprobación de cuentas, establecidas por los órganos respectivos. En virtud de estas disposiciones, los auditores externos deben comprobar las cuentas financieras de las organizaciones, emitir un dictamen e informar sobre los estados financieros.

210. El Reglamento Financiero dispone asimismo que el auditor externo debe realizar estudios sobre la eficiencia de los procedimientos financieros, los sistemas contables, los controles financieros internos y, en general, la administración y gestión de la organización. El auditor externo debe poner en conocimiento del órgano competente los casos de despilfarro o desembolso indebido de dinero u otros bienes, aun cuando los asientos de las correspondientes operaciones estén en regla. Los resultados de estos estudios se presentan a los órganos rectores de las organizaciones junto con los estados financieros de las mismas y el dictamen del auditor.

211. Grupo de Auditores Externos. Este Grupo, establecido por la Asamblea General en 1959¹²⁶, está integrado por los tres miembros designados (Auditores Generales de Estados Miembros) de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, y los auditores externos designados por los organismos especializados y el OIEA. En la actualidad, ocho países proporcionan auditores externos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: Alemania, Austria, Canadá, Francia, Ghana, India, el Reino Unido y Suiza.

212. El Grupo tiene por objetivo promover mejores prácticas de contabilidad y auditoría en el sistema de las Naciones Unidas mediante la coordinación, la cooperación y el intercambio de informaciones entre sus miembros. Para alcanzar este objetivo, el Grupo puede presentar opiniones, observaciones o recomendaciones a los órganos rectores por conducto de la CCAAP; y a las administraciones de las organizaciones de las Naciones Unidas por conducto del CAC o del CCCA. El Grupo se reúne regularmente por lo menos una vez al año y puede, de vez en cuando, celebrar períodos extraordinarios de sesiones. Se elige a un presidente y a un vicepresidente para cada período ordinario de sesiones. Los gastos de cada período de sesiones del Grupo son sufragados conjuntamente por la organización huésped y los auditores externos, si bien algunas partidas de gastos de los auditores externos pueden incluirse en los honorarios pagados a los auditores externos.

213. En los últimos años, mediante el desarrollo de directrices de auditoría y las normas comunes de auditoría del Grupo, éste ha desplegado esfuerzos considerables para lograr que la auditoría externa del sistema de las Naciones Unidas se ajuste a la mejor práctica profesional, tal como figura en la directriz emitida por la organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y en los dictámenes pertinentes de la Federación Internacional de Contables.

214. El Grupo ha participado también en iniciativas encaminadas a promover las prácticas contables en el sistema de las Naciones Unidas. En 1991, el Grupo preparó un estudio provisional sobre la necesidad de elaborar normas contables para todo el sistema, y desempeñó un papel destacado en la elaboración ulterior de estas normas, que fueron aprobadas por la Asamblea General en diciembre de 1993. Más recientemente, el Grupo ha cooperado con el CCCA con miras a la armonización de la presentación de los estados financieros del sistema de las Naciones Unidas.

215. Por otra parte, el Grupo examinó las directrices sobre seguridad de la información, elaboradas por el ACCIS. Ha comunicado al CAC su opinión sobre las auditorías financieras independientes del sistema, así como exámenes de los servicios de gestión en el sistema, en nombre de determinados Estados. Ha propuesto que se introduzcan cambios en el contenido y presentación de las valoraciones actuariales y estados financieros de la Caja Común de Pensiones. Asimismo, el grupo ha procurado mejorar la cooperación con la DCI, y durante 1994 emitió su opinión sobre la forma de mejorar las funciones de supervisión¹²⁷.

VIII. ORGANOS RECTORES DE SUPERVISION

216. Los últimos elementos de los procesos de rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas son los órganos rectores de supervisión y la cuestión conexas de la presentación eficaz de informes a estos órganos.

A. Actividades de supervisión de los órganos rectores

217. En los cuadros 12.A y 12.B de la parte II del presente informe puede verse que cierto número de organizaciones están adoptando medidas para evaluar, perfeccionar, racionalizar y reformar el funcionamiento y los métodos de trabajo de sus órganos rectores y que algunas de ellas consideran esta cuestión como un tema constante de su programa. También indican esos cuadros que en casi todos los casos los principales órganos o subórganos de supervisión de las distintas organizaciones se reúnen con bastante poca frecuencia, normalmente sólo por unos días o semanas al año, dedicando solamente una parte de ese tiempo a la supervisión de las cuestiones de ejecución y actuación profesional.

218. Durante años se han celebrado debates sobre la mejor manera de fortalecer la supervisión legislativa en las organizaciones, no obteniéndose en muchos casos ningún éxito o un éxito parcial en los intentos de reforma. En 1991, se inició un esfuerzo importante con el Proyecto Nórdico para las Naciones Unidas. En el informe final de este proyecto se señaló que las Naciones Unidas se idearon inicialmente como un sistema de asambleas políticas para resolver problemas comunes. No obstante, en los últimos años las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas han evolucionado rápidamente, pero de manera concreta y fragmentaria, sin una organización coherente que se encargara de una ejecución eficaz y eficiente. Según dicho informe, los Estados Miembros experimentaban dificultades para tener una visión general de las diversas actividades y se planteaba un problema de fijación de prioridades, ya que incluso en cuestiones operacionales las decisiones y resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social eran en su mayoría fórmulas de transacción en búsqueda del consenso que por su carácter excesivamente general daban pocas orientaciones.

219. En el informe de los países nórdicos se reclamaba una profunda labor de análisis y reforma para lograr que el sistema de las Naciones Unidas fuera más transparente, flexible y responsable. En particular, se instaba el establecimiento de órganos rectores más reducidos para proporcionar una forma de administración más eficaz a fin de que las organizaciones pudieran recibir la orientación y el apoyo necesarios para emprender actividades sobre una base continua¹²⁸.

220. Este proyecto de constitución de un mecanismo intergubernamental simplificado y más coherente fue examinado durante el cuadragésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General, a fines de 1993. El Secretario General tomó la iniciativa de celebrar intensas negociaciones para refundir y simplificar la labor de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. No obstante, esa iniciativa fracasó en la cuestión de la composición numérica y regional de dichos órganos, ya que los países más pequeños solicitaron una participación activa, cuando que el proyecto nórdico aspiraba a reducir el número de miembros¹²⁹.

221. Posteriormente, se acordó introducir algunos cambios en el funcionamiento del Consejo Económico y Social y se establecieron nuevas juntas ejecutivas para mejorar la supervisión operacional y la transparencia en el PNUD/FNUAP, el UNICEF y tal vez el PMA, con ligera reducción del número de miembros. En 1995 estas medidas van a ser objeto de un examen global, con posibles modificaciones, para tratar de combinar la universalidad y la eficiencia y de lograr la transparencia en la adopción de decisiones¹³⁰. Durante 1994 las nuevas juntas ejecutivas se pusieron de acuerdo sobre una presentación armonizada de los presupuestos y de las cuentas a fin de obtener una mayor transparencia y comparabilidad financiera. También han intentado simplificar su labor y la corriente de documentación, y van a procurar mejorar los procesos de formulación de políticas en colaboración con el Consejo Económico y Social.

222. En un nuevo informe sobre la reestructuración del sistema de las Naciones Unidas se ofrecen muchas ideas para fortalecer el mecanismo de adopción de decisiones de las organizaciones y el proceso de supervisión operacional. Los autores citan en particular los problemas de la documentación innecesaria (véase la próxima sección), la no utilización de la tecnología moderna para acelerar las deliberaciones, las desigualdades en las capacidades de las delegaciones y las presiones ejercidas por el personal. Destacan la necesidad de lograr una gestión más eficaz de las actividades operacionales mediante procesos más estrictos de rendición de cuentas y supervisión, la descentralización de la dirección de los programas para cercarlos mucho más al nivel de ejecución, y un énfasis mucho más pronunciado en las máximas prioridades. En otra parte igualmente importante del informe, los autores analizan los graves problemas que plantean los calendarios de trabajo anticuados y destacan la necesidad de crear una "cadena integral" para simplificar la totalidad de la corriente de actividades a través del mecanismo intergubernamental de las organizaciones¹³¹.

223. Mientras prosiguen estas actividades de reforma y otras similares en los órganos rectores de todo el sistema, hay que insistir de modo constante en un punto crítico. Los órganos rectores tienen el papel fundamental de dar el tono para toda su organización. Deben mostrar, a través de las medidas que adoptan y del seguimiento que les dan, que atribuyen una alta prioridad a una rendición de cuentas rigurosa, a la mejora de la gestión, a una supervisión eficaz, al establecimiento y mantenimiento de una cultura de la actuación profesional a la utilización prudente de los recursos, al dinamismo y la capacidad de reacción ante unas condiciones cambiantes y al máximo cumplimiento posible de las misiones y objetivos de cada organización.

224. Los Inspectores, al definir el concepto de rendición de cuentas en el capítulo I, señalaron que no sólo las secretarías son responsables ante los órganos rectores por la utilización prudente de los recursos y los resultados obtenidos en los programas, sino que esos propios órganos son responsables, a su vez, ante los Estados Miembros y sus pueblos por estas mismas cuestiones. Los órganos rectores, que representan directamente a las personas a quienes sirve la organización, deben dar el ejemplo. Ellos, más que cualquier otro participante, deben aportar el impulso constante de mejora, insistiendo en particular en la estricta aplicación del sistema de recompensas y reconocimiento por una buena actuación profesional, y en la aplicación de medidas correctivas y, de ser necesario, sanciones por los malos resultados obtenidos. Si no se dedican a ello con seriedad y constancia, el personal directivo y los funcionarios de las secretarías sólo cumplirán de palabra sus obligaciones en materia de rendición de cuentas y supervisión y se preocuparán por otras prioridades.

225. En su encuesta la DCI comprobó también que aparentemente ninguno de los órganos rectores de supervisión del sistema de las Naciones Unidas tiene su propio personal, en contraste con la situación de los diversos gobiernos nacionales. Es esto una clara desventaja para la labor de supervisión de los órganos rectores: este personal podría aportar a dichos órganos un análisis independiente de las operaciones, ayudarlos a prepararse con eficacia para los debates sobre políticas y los exámenes de rendimiento, y a realizar un seguimiento independiente de los programas e iniciativas pasados y de los

compromisos contraídos por la Secretaria. En vez de ello, los órganos rectores de supervisión sólo cuentan con la asistencia de personal a jornada parcial facilitado por las secretarías de las organizaciones. Por muy útil y experta que pueda ser esa ayuda, no ofrece la perspectiva independiente o el trabajo analítico a fondo que pudiera facilitar notablemente la labor de supervisión del órgano rector.

226. Existen, sin embargo, otras medidas que pueden adoptar los órganos rectores para mejorar sus operaciones y procedimientos con miras a perfeccionar el proceso de rendición de cuentas y supervisión de sus organizaciones respectivas. Pueden establecer subcomités con funciones especiales de supervisión (o auditoría), con una composición muy reducida (pero siempre con arreglo a la distribución geográfica), con un programa sistemático y con más tiempo para atender las cuestiones de supervisión. Pueden racionalizar los procedimientos y las deliberaciones (como en las iniciativas antes citadas). Pueden potenciar su trabajo insistiendo en una buena documentación, en flujos de informaciones actualizadas y en la utilización eficaz de la tecnología moderna de la información por parte de las secretarías. Como elemento central de esta corriente de información, el órgano rector debe insistir en la presentación sistemática de informes sustantivos sobre rendimiento y gestión, cuestión ésta que se examina más adelante.

227. Otra condición previa para una buena administración es que los órganos rectores asuman plenamente sus responsabilidades en cuanto a una formulación cuidadosa de las metas, misiones, ámbito de los servicios, filosofía organizacional y normas, como marco para la actuación de las secretarías. Se facilitaría notablemente el éxito de la actuación de las secretarías y su búsqueda de la "gestión total de la calidad" si los propios órganos rectores trataran de aplicar una "política total de la calidad". Para ello tendrían que adoptar las siguientes medidas:

- a) fijar metas claras para los programas;
- b) eliminar regularmente las barreras de procedimiento innecesarias y los mandatos jurídicos anticuados;
- c) mantener un entorno jurídico y de gestión que fomente las estructuras y enfoques orientados a los resultados y combine la innovación y la flexibilidad con la rendición de cuentas por los resultados alcanzados; y
- d) adoptar las decisiones políticas necesarias en materia de prioridades y eliminar los programas y actividades con escasas repercusiones.

228. Un ejemplo muy pertinente de este enfoque basado en la actuación profesional es la evitación de los "mandatos infundados", que consisten en establecer un nuevo programa sin haber calculado sus costos ni asignado los recursos necesarios: en el sistema de las Naciones Unidas la expresión "dentro de los recursos disponibles" se emplea siempre que se pide a las secretarías que emprendan nuevas tareas. Esta práctica consistente en eludir la adopción de

decisiones da origen a una gestión desordenada al perturbar (o por lo menos confundir) las prioridades establecidas entre los programas. En vez de ello, los órganos rectores deberían determinar con claridad y precisión los recursos necesarios para aplicar debidamente una reforma de la gestión o llevar a cabo una nueva tarea, paralelamente con la obligación de la Secretaria de utilizar planes de trabajo, análisis y normas para cuidar de que todos los recursos, especialmente el personal, no sean posteriormente infrutilizados, mal empleados o derrochados.

229. Un último elemento polémico entre los órganos rectores y las secretarías es el problema de la "microgestión", es decir, cuando los propios órganos rectores intervienen en los detalles de la labor de las secretarías. Esta costumbre es el reflejo de un prolongado ambiente de desconfianza. Los órganos rectores y los Estados Miembros no deberían tratar de influir o injerirse en los detalles de las operaciones de las secretarías, ni entorpecer la labor del personal directivo con una burocracia excesiva. Al propio tiempo, las secretarías no tienen derecho a bloquear o menoscabar los intentos de los órganos rectores encaminados a llevar a cabo la labor de supervisión que se les ha encomendado, especialmente porque estas acciones pueden muy bien reflejar una profunda frustración por parte de los órganos rectores en cuanto a la calidad de los sistemas y medidas de gestión existentes.

230. La clave para la solución de estos problemas de microgestión no debe encontrarse en las polémicas sobre cuestiones de detalle. En vez de centrarse en la administración cotidiana y en las decisiones puntuales, tanto los órganos rectores como las secretarías deberían hacer hincapié en unos sólidos procesos de rendición de cuentas, buena gestión y supervisión, así como en una mayor transparencia para contribuir a la consecución de los resultados apetecidos y a la utilización eficaz de los fondos asignados.

B. Presentación de informes y examen externo

231. Los Inspectores estiman que una mejor presentación de informes constituye el medio más importante de potenciar los resultados y la actuación en la labor de supervisión de los órganos rectores relativa a las operaciones de las secretarías del sistema de las Naciones Unidas. Esa mejora de la presentación de informes se necesita especialmente por las dificultades que plantea la escasez de recursos y de tiempo disponible y la lentitud de la introducción de reformas en las operaciones de los órganos rectores, según se indicó anteriormente.

232. En los cuadros 13.A y 13.B de la parte II del presente informe se indican una gran variedad de informes que se presentan a los órganos rectores de supervisión acerca de la ejecución de programas y las iniciativas y mejoras introducidas en la gestión:

- a) Los informes de ejecución más útiles y mejor orientados son tal vez los informes bienales de la FAO, que ya se publicaban durante años en el contexto de la evaluación de programas y que recientemente se revisaron para abarcar no solamente la evaluación de programas sino también su ejecución, más unos informes bienales de ejecución que se presentan a los cuatro comités técnicos principales de la FAO.
- b) Varias organizaciones, como el OOPS el OIEA, la OIT, la UNESCO, la ONUDI y la OMPI, publican informes periódicos sobre la ejecución de programas que son bastante extensos e informativos, pero que también pueden ser bastante abrumadores para el lector por su longitud (varias de estas organizaciones están tratando de simplificar estos informes).
- c) Otras organizaciones, como el ACNUR, el UNICEF, la UPU, el PRA, la OMS y la OMM, publican informes anuales de su jefe ejecutivo, que son de fácil lectura pero se centran menos en la ejecución y, por ende, son menos útiles a efectos de supervisión.
- d) Otras organizaciones más recurren a una colección de informes de ejecución o supervisión, a menudo para atender peticiones concretas de los órganos rectores y que varían de un año a otro, que a veces son de buena calidad y otras no, pero que por su irregularidad dificultan una supervisión sistemática.
- e) Un número creciente de organizaciones han presentado últimamente informes muy documentados a sus órganos rectores, a menudo con participación de consultores externos, sobre reformas, mejoras e iniciativas en materia de gestión. Por desgracia, la mayoría de las organizaciones no complementan todavía sus informaciones sobre ejecución de programas con la presentación de informes periódicos, sistemáticos y analíticos a sus órganos rectores de supervisión acerca de la mejora de la gestión, la planificación estratégica y la gestión del cambio.

233. La calidad actual de los informes de ejecución aún deja mucho que desear por la laxitud de las secretarías y de los órganos rectores. En un informe de la DCI publicado en 1984 sobre la presentación de informes al Consejo Económico y Social se citaba la prolongada "crisis" en el papel y el funcionamiento del Consejo y se la atribuía en gran parte a las dificultades técnicas, las incomprensiones y las frustraciones entre la secretaria de las Naciones Unidas y los órganos intergubernamentales. El problema se debía en Parte al enorme volumen de documentos: unos 108 informes con 4.000 páginas en 1983 sólo para la documentación previa al periodo de sesiones. Esta documentación no sólo era voluminosa, sino que se presentaba con retraso, era bastante diversa, sólo se resumía parcialmente, era demasiado informativa y no contenía recomendaciones. La DCI llegaba a la conclusión de que esta situación entorpecía considerablemente la labor del Consejo y de sus órganos subsidiarios en la formulación de políticas, la coordinación y la planificación y programación, y exigía la adopción de medidas correctivas urgentes¹³².

234. El Secretario General reconoció que demasiados documentos de la Secretaría tendían a ser más descriptivos que analíticos, que no siempre determinaban con precisión las cuestiones clave de política y que a menudo faltaban recomendaciones sustantivas para su examen por los órganos rectores. También señalaba que, mientras los informes de la Secretaría tendían a basarse prudentemente en las opiniones establecidas, con demasiada frecuencia los órganos intergubernamentales solicitaban informes repetitivos aunque no hubieran ocurrido nuevos acontecimientos, como alternativa a la búsqueda de alguna transacción, concesión o acuerdo. Hizo suyas las conclusiones de la DCI y declaró que debían proseguirse los esfuerzos para hacer que la documentación sea menos descriptiva y más analítica, destacar las cuestiones clave de política y las recomendaciones, y preparar informes más concisos y consolidados¹³³. Por desgracia, parece que la presentación de informes en la Secretaría de las Naciones Unidas sólo ha mejorado desde entonces con lentitud y en contados casos, como lo atestigua la severa crítica de la Asamblea General acerca de la calidad y la capacidad de reacción observada en los informes sobre cuestiones de gestión que se le presentaron durante 1993¹³⁴.

235. Los Inspectores estiman que la mejor manera de fortalecer los esfuerzos conjuntos de los órganos rectores de supervisión y de las secretarías de las organizaciones consiste en mejorar la presentación de informes sobre ejecución y resultados. Aunque la mayoría de las sugerencias que se formulan en el presente informe se someten a la consideración de las organizaciones en función de sus circunstancias concretas, los Inspectores si recomiendan que cada organización presente un informe cada año (o por lo menos, un capítulo bien documentado en su principal informe de ejecución) a su órgano rector de supervisión para que éste lo examine como tema habitual de su programa. La dependencia de planificación estratégica, cuyo establecimiento se recomienda en el capítulo V, debería coordinar la preparación de este informe o capítulo, lo que reforzaría al propio tiempo la autoridad, la labor y la responsabilidad de esta dependencia. Ese informe o capítulo debería abarcar de modo conciso pero sustantivo los resultados, los acontecimientos significativos y las iniciativas adoptadas en las esferas de la rendición de cuentas, la mejora de la gestión y la supervisión, estudiadas en el presente informe:

- examen general de los acontecimientos en materia de planificación estratégica y gestión de la actuación profesional;
- labor y logros de las dependencias de supervisión interna;
- controles internos;
- aplicación de la tecnología de la información;
- perfeccionamiento del personal directivo y capacitación;
- programas de mejora de la gestión;
- participación en actividades interinstitucionales importantes y pertinentes;

- conclusiones y medidas adoptadas en relación con las principales recomendaciones formuladas por los órganos de supervisión externa del sistema; y
- cuestiones conexas respecto de las cuales el órgano rector de supervisión haya solicitado previamente su evaluación o seguimiento.

236. Los Inspectores estiman que el informe propuesto es indispensable para orientar y potenciar los futuros procesos de rendición de cuentas y supervisión en cada organización. Debería permitir a las secretarías y los órganos rectores hacer hincapié en la importancia crítica de la buena gestión. Asimismo, debería permitir a las partes interesadas trabajar seria, conjunta y sistemáticamente hacia una "cultura de la eficiencia" que destaque la importancia de los resultados, de la más amplia utilización posible de los recursos escasos y de una organización que aprende y mejora constantemente.

237. En particular, los Inspectores desean destacar el segundo punto de la lista que precede: presentación periódica de informes a los órganos rectores sobre la labor de las dependencias de supervisión interna. Estos informes no deben referirse a los detalles de los distintos exámenes o investigaciones. Tampoco deben llevar a una "microgestión": todas las partes deben centrarse en los resultados, y no en el proceso. No obstante, la presentación de informes sobre los logros y conclusiones generales de las dependencias de supervisión interna contribuiría a la consecución de los objetivos muy importantes esbozados en la sección D del capítulo II: liberar a estas pequeñas dependencias de su "invisibilidad" actual; hacer hincapié en la reducción de gastos y las mejoras conseguidas, las recomendaciones aplicadas, las prioridades y la cobertura; y proporcionar a los procesos de rendición de cuentas y supervisión de las organizaciones mucho más credibilidad, transparencia e importancia de la que han tenido en el pasado. Las dependencias de supervisión de la Secretaría de las Naciones Unidas, recientemente consolidadas, presentaron a la Asamblea General en 1994 un primer informe anual transitorio¹³⁵ y los funcionarios competentes de otras varias organizaciones también estimaron que estos informes darían un impulso útil tanto para mejorar los procesos de rendición de cuentas y supervisión en sus organizaciones como para perfeccionar su administración en general.

238. Muchas organizaciones están introduciendo otro elemento importante: las evaluaciones externas de los sistemas y programas de gestión de las organizaciones y los informes sobre los mismos. Estos informes pueden ser encargados a consultores por los órganos rectores o los distintos Estados Miembros para que sirvan de complemento de la labor de los pequeños órganos de supervisión externa para todo el sistema, que se estudian en el capítulo anterior.

239. En 1984 el CPC pidió que los gobiernos efectuaran evaluaciones de los programas como complemento de la labor de la Secretaría de las Naciones Unidas, y en 1992 volvió a pedir una evaluación externa independiente¹³⁶. En el Manual de Evaluación de las Naciones Unidas se indica que los órganos intergubernamentales pueden realizar evaluaciones o contratar a evaluadores externos para que las

lleven a cabo. En la encuesta realizada en 1985 sobre la evaluación en todo el sistema, la DCI llegaba a la conclusión de que más de la tercera parte de las organizaciones habían encargado algún tipo de estudio de evaluación externa. Asimismo, la DCI abogó por este sistema en su informe de 1984 sobre presentación de informes al Consejo Económico y Social, sugiriendo que se contratara a consultores externos para que prestaran asistencia al CPC en la evaluación de programas, o incluso que el CPC tuviera una secretaría permanente propia. No obstante, el Secretario General expresó enérgicamente su desacuerdo citando objeciones de procedimiento, y el CPC adoptó una actitud ambivalente sobre la materia¹³⁷.

240. En 1993, en un informe a la Asamblea General el Secretario General recomendaba que la Asamblea aprobara las recomendaciones formuladas por el Grupo de Auditores Externos y apoyadas por el CAC, en el sentido de que los donantes potenciales de contribuciones voluntarias al sistema de las Naciones Unidas aceptaran la competencia de las organizaciones y sus procedimientos normales de comprobación de cuentas. El Secretario General habla declinado invariablemente los ofrecimientos cada vez más frecuentes de contribuciones voluntarias, sujetos a la condición de que los donantes tuvieran acceso a la comprobación de cuentas o de que sus representantes pudieran realizar estudios de gestión, por ser esto incompatible con las disposiciones del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas en materia de auditoría externa. No obstante, el CAC y el Grupo estimaron ambos que, a título excepcional, podrían ser apropiados otros exámenes externos de la gestión, con la aprobación previa del órgano rector competente¹³⁸.

241. En los cuadros 14.A y 14.B de la parte II del presente informe se indica que en los últimos años han aumentado el número y la importancia de estos exámenes externos complementarios. Los Estados Miembros han examinado cada vez más la labor de las distintas organizaciones (además, el informe final del Proyecto Nórdico para a las Naciones Unidas, antes citado, y un estudio muy completo preparado por el Gobierno de Dinamarca¹³⁹ son buenos ejemplos de cooperación entre organismos). No obstante, también se ha registrado un aumento considerable del número de evaluaciones de las operaciones, estructuras y sistemas de gestión de las organizaciones, efectuadas por empresas internacionales de consultoría en materia de gestión.

242. Los Inspectores estiman que esta tendencia a la realización de estudios por los Estados Miembros y por empresas consultoras internacionales constituye un acontecimiento muy favorable. Aporta nuevas ideas y reflexiones sobre los sistemas de gestión que permiten reforzar y ampliar las evaluaciones de la actuación de las organizaciones y de su personal directivo y de las mejoras necesarias, y proporcionar una mejor información a los órganos rectores sobre estas cuestiones. Los consultores también tienen un volumen considerable de experiencia y conocimientos técnicos en esferas que las organizaciones apenas están abordando, como la investigación de fraudes y la evaluación de riesgos. Como estos informes suelen ser encargados por los órganos rectores y otras partes interesadas, a los que luego se remiten, no sólo facilitan la labor de supervisión de los órganos rectores, sino que también contribuyen a la transparencia de las organizaciones interesadas y, por ende, a su credibilidad. Si las organizaciones utilizan estos estudios debidamente -participando

activamente en ellos mientras se preparan, centrándose en las esferas en que pueden tomarse medidas viables y garantizando un buen seguimiento ulterior- dichos estudios pueden constituir un vigoroso impulso adicional para mejorar la gestión y la eficacia de las organizaciones.

243. Los esfuerzos desplegados por las organizaciones para intensificar el diálogo con sus clientes constituyen otra aportación externa importante. A este respecto cabe destacar un reciente informe del PNUD como parte de sus esfuerzos de promoción del cambio¹⁴⁰, así como una amplia evaluación efectuada en 1990 por el UNICEF sobre sus políticas y funciones en materia de relaciones externas¹⁴¹. En un informe publicado por la DCI en 1993 sobre la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales a nivel popular, se comprobó que muchas organizaciones del sistema, como el UNICEF, el PNUD, el FNUAP, el ACNUR, la UNCTAD, la FAO, el Banco Mundial, la OMPI, la UNESCO y la OIT, celebran consultas amplias y regulares con esos grupos para estudiar sus operaciones y las oportunidades de colaboración¹⁴².

244. Los Inspectores consideran que estos elementos -presentación de mejores informes de ejecución a los órganos rectores, exámenes externos efectuados por los gobiernos o por consultores externos, y consultas con otros grupos de clientes o de asociados en las operaciones- proporcionan a las organizaciones medios adicionales muy importantes para dar respuestas transparentes y creíbles a las responsabilidades que recaen cada vez más en el sistema de las Naciones Unidas en materia de rendición de cuentas, supervisión y ejecución.

245. Por último, los Inspectores también quedaron impresionados por la calidad e intensidad del diálogo establecido acerca de la reforma y fortalecimiento de las organizaciones (como lo indica la visión general que se da en los cuadros 9, 12, 13 y 14 de la parte II), que se ha ido desarrollando recientemente entre los órganos rectores de supervisión y las secretarías, en organizaciones como el PNUD, el PNUMA, el UNICEF, el FNUAP, el ACNUR, el PMA, la OACI, la OMI, la UIT, la UNESCO y la ONUDI, así como las conversaciones que se están celebrando en la Secretaría de las Naciones Unidas, el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, la FAO y la UPU. Este diálogo sustantivo y continuo sobre las metas, la planificación estratégica, los resultados y la mejora sistemática de la actuación de las organizaciones constituye la mejor garantía que puede darse a las organizaciones en cuanto a su éxito futuro en nombre de los pueblos del mundo a los que, en definitiva, sirven todas estas organizaciones.

Notas

Capítulo I. Introducción

¹ Elmandjra, Mahdi, The United Nations system: An analysis, Faber and Faber, Londres, 1973, págs. 228 y 229.

² "Cooperación y coordinación internacionales dentro del sistema de las Naciones Unidas: Informe sinóptico anual del Comité Administrativo de Coordinación correspondiente a 1981-1982", documento de las Naciones Unidas E/1982/4, de 18 de mayo de 1982, párrs. 15, 17 y 71.

³ "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales", "Parte I: Problemas de eficiencia e innovación", "Parte II: Ejemplos de nuevos enfoques" (JIU/REP/92/1), documentos de las Naciones Unidas E/1993/18 y Add.1 y 2, de 25 de febrero y 8 de abril de 1993, parte I, párr. 97.

⁴ "Informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/77/1), marzo de 1977; "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/81/5), documentos A/36/181, de 15 de abril de 1981, y A/36/479, de 6 de octubre de 1981, y "Segundo informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/81/6), documentos A/36/182, de 15 de abril de 1981, y A/36/479, de 6 de octubre de 1981.

⁵ "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, e "Informe complementario sobre el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión de las Naciones Unidas" (JIU/REP/91/4) y documento A/46/327, de 29 de julio de 1991, y Corr.1, de 30 de septiembre de 1991, y Add.1, de 26 de noviembre de 1991.

⁶ "Presentación de informes al Consejo Económico y social" (JIU/REP/84/7), documentos A/39/281, de 31 de mayo de 1984, y Add.1, y A/40/284, de 10 de mayo de 1985.

⁷ "Las nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: cuestiones de gestión" (JIU/REP/85/2), documento de las Naciones Unidas A/40/410, de 9 de julio de 1985.

⁸ "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/85/10), documentos A/41/201, de 7 de marzo de 1986, y A/41/4, de 11 de junio de 1986, y "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.

⁹ "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" (JIU/REP/88/1), documentos A/43/124, de 4

de febrero de 1988, Add.1, de 27 de mayo de 1988, y A/44/233, de 25 de abril de 1989.

¹⁰ "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas: transparencia en la presentación, la gestión y la información proporcionada al respecto" (JIU/REP/90/3), documento de las Naciones Unidas A/45/797, de 29 de noviembre de 1990.

¹¹ "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales", E/1993/18, op. cit.

¹² "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas" (JIU/REP/93/5), documentos A/48/420 de 12 de octubre de 1993, y Add.1, de 22 de noviembre de 1993.

¹³ Resumido en "Función de evaluación de la Dependencia Común de Inspección", segunda parte, del "Informe de la Dependencia Común de Inspección", Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 34, (A/46/34), 1991.

¹⁴ Para un examen detenido de las cuestiones de rendición de cuentas en las organizaciones públicas y en 15 países, véase Jabbra Joseph G., y Dwivedi, O.P., Eds, Public service accountability: A comparative perspective, Kumarian Press, West Hartford, Conn., EE.UU., 1989.

¹⁵ Kearns, Kevin P., "The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework", Public Administration Review, vol. 54, N° 2, marzo/abril de 1994, págs. 185 a 192, y Paul, Samuel, Strengthening public service accountability: A conceptual framework, Discussion Paper N° 136, Banco Mundial, Washington D.C., 1991.

Capítulo II. Dependencias de supervisión interna

¹⁶ "Twenty-fourth meeting of representatives of internal audit services of the United Nations Organizations", Agenda item 13, "Organizational mandates and structure of United Nations internal audit services", preparado por BIRF/PNUD, mayo de 1993, y "Twenty-fifth meeting...", Agenda item 11, "Update of organizational mandates and structure of internal audit services of United Nations organizations and multilateral financial institutions", preparado por BID/BIRF/PNUD, mayo de 1994.

¹⁷ "Informe financiero... e informe de la Junta de Auditores", Documentos Oficiales de la Asamblea General. Suplemento N° 5 (A/47/5), 1992, párrs. 291 a 296, e "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.

¹⁸ "Twenty-fifth meeting of representatives of internal audit services...", op. cit., párr. 11.

¹⁹ "Tercer informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas", A/41/202, op. cit., párr. 10.

²⁰ Chelimsky, Eleanor, "Comparing and contrasting auditing and evaluation: Some notes on their relationship", Evaluation Review, vol. 9, N° 4, agosto de 1985, págs. 483 a 503.

²¹ "Tercer informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas...", A/41/202, op. cit., resumen y párrs. 14 a 27.

²² "Guidelines for evaluators including the project evaluation information sheet", oficina Central de Evaluación, PNUD, agosto de 1993.

²³ "Servicios de gestión en el sistema de las Naciones Unidas...", A/36/296, op. cit.

²⁴ Ibíd., Add.1.

²⁵ Clarke, Michael, E. Corruption: Causes, consequences and control, Londres, Frances Pinter, 1983; Gould, David J. y Amero-Reyes, José A., The effects of corruption on administrative performance: Illustrations from developing countries, world Bank Staff Working Paper N° 580, Management and Development Series N° 7, Banco Mundial, Washington, D.C., 1983; Klitgaard, Robert, Controlling corruption, Berkeley, California, EE.UU, University of California Press, 1988; McKinney, Jerome B., y Johnston, Michael, Fraud, waste and abuse in government: Causes, consequences and cures, Filadelfia, Pensilvania, EE.UU.: Institute for the Study of Human Issues, 1987; Péan, Pierre, L'argent noir: Corruption et sous-développement, Fayard, Paris, 1988; Richter, William L. y otros, editores, Combating corruption: Encouraging ethics: A source book 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.

²⁶ "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 "La 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.

²⁷ "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, preámbulo y párrafo 23.

²⁸ "Rendición de cuentas y supervisión en la secretaria de las Naciones Unidas", documento A/48/420, op. cit., párrafos 74 a 86, y resoluciones de la Asamblea General; "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, párrafo 13 b); "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, párrafo 17 b); "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 B, de 29 de julio de 1994, párrafos 6 y 7, así como "Reporting of inappropriate use of United Nations resources and proposals for improvement of programme delivery", instrucción administrativa ST/AI/397, de 7 de septiembre de 1994.

²⁹ "Establishment of the Office of Internal oversight Services", boletín del Secretario General ST/SGB/273, de 7 de septiembre de 1994.

³⁰ "Fortalecimiento de la función de evaluación y la aplicación de los resultados de la evaluación en el diseño, ejecución y directrices de políticas de los programas: informe del Secretario General", documento de las Naciones Unidas A/49/99 de 23 de marzo de 1994, párrs. 24 a 45.

³¹ 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. 204 a 220.

³² *Ibid.*, págs. 220 a 223.

³³ Evaluation (Achievement of greater uniformity of administrative, financial and personnel procedures and the enhancement of the system in the management of operational activities and programme evaluation): Note by the secretariats of the Consultative Committees, Joint Meeting of the Consultative Committee on Substantive Questions (Operational Activities) and (Programme Matters), documento ACC/1980/OPPG/2 de 12 de febrero de 1980.

Capítulo III. Sistemas de gestión

³⁴ Committee of Sponsoring organizations of the Treadway Commission, Internal control-Integrated framework, cuatro volúmenes, American Institute of Certified Public Accountants, Jersey City, Nueva Jersey, 1992.

³⁵ *Ibid.*, Executive Summary, págs. I a 5.

³⁶ "Informes financieros ..." 11, 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.

³⁷ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 de la Asamblea General de 23 de diciembre de 1993, sec. I.E., párrs. 4 a 6.

³⁸ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas: informe del Secretario general", documento de las Naciones Unidas A/C.5/49/1 de 5 de agosto de 1994.

³⁹ "Working party on financial statements": Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones Financieras y Presupuestarias), documento del CAC ACC/1994/FB/R.23 de 12 de agosto de 1994.

⁴⁰ "Accountability", UNDP/ADM/93/50 de 16 de agosto de 1993, y "Establishment of Standing Committee on Personal Responsibility and Financial Liability", UNDP/ADM/93/69, de 1º de octubre de 1993.

⁴¹ "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: informe financiero y estados financieros comprobados correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 1993 e informe de la Junta de Auditores", Documentos oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 5A (A149/5/Add.1), "Informe de la Junta de Auditores", párrs. 9e, 20 y 95 a 98.

⁴² "Mecanismos jurisdiccionales y de procedimiento para una gestión adecuada de los recursos y fondos de las Naciones Unidas: informe del Grupo Especial Intergubernamental de Trabajo de Expertos establecido en virtud de la resolución 48/218 A de la Asamblea General", documento A/49/418, de 22 de septiembre de 1994, párr. 35.

⁴³ "Recuperación de fondos apropiados indebidamente por funcionarios y ex funcionarios: informe del Secretario General", documento A/48/572, de 9 de noviembre de 1993.

⁴⁴ "Report on standards of conduct in the International Civil Service 1954", Junta Consultiva de Administración Pública Internacional, COORD/CIVIL SERVICE/5, número de 1965.

⁴⁵ "Standards of conduct", Secretaría de las Naciones Unidas, ST/IC/82/13, de 26 de febrero de 1982.

⁴⁶ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas...", A/C.5/49/1, op. cit., párrs. 28 a 31.

⁴⁷ Ott, J. Steven y Shafritz, Jay M., "Toward a definition of organizational incompetence: A neglected variable in organization theory", Public Administration Review, julio/agosto de 1994, págs. 370 a 377.

⁴⁸ "Proyecto de sistema integrado de información de gestión: sexto informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos", A/C.5/48/12/Add.1, de 21 de junio de 1994, y Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995, volumen II, sección 29, "Innovaciones tecnológicas", Documentos oficiales de la Asamblea General, Suplemento N°6 (A/48/6/Rev.1), págs. 611 a 621.

⁴⁹ Directory of applications software of the United Nations system, ACCIS, Naciones Unidas, Nueva York, 1990.

⁵⁰ "How the Internet will change the way you do business", Business Week, edición internacional, 14 de noviembre de 1994, págs. 38 a 46.

⁵¹ The Internet: An introductory guide for United Nations organizations, documento del ACCIS, ACCIS/94/1, Ginebra.

⁵² "Hacia una red de bibliotecas integradas del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/92/5, y documentos de las Naciones Unidas A/47/669, de 17 de noviembre de 1992, y A/48/83, de 5 de marzo de 1993, y Add.1, de 10 de mayo de 1993.

⁵³ Management of electronic records: Issues and guidelines, preparado por ACCIS, Naciones Unidas, Nueva York, 1990.

⁵⁴ Information system security guidelines for the United Nations organizations, ACCIS, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

⁵⁵ "The information revolution: How digital technology is changing the way we work and live", Business Week International, número especial, 1994, pág. 104.

⁵⁶ "Informe al Consejo sobre los sistemas de información: informe del Secretario General", documento de la UIT C93/27/S de 20 de abril de 1993.

⁵⁷ "Programme manager - The role of Programme Division", documento del UNICEF CF/PD/PRO/1993/002, de 3 de junio de 1993 y "The programme manager: Programme planning, monitoring and evaluation: Starting with basics - A discussion document", UNICEF, PIMU, julio de 1993.

⁵⁸ "Las nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: cuestiones de gestión" (JIU/REP/85/2), documentos de las Naciones Unidas A/40/410, de 9 de julio de 1985, párrs. 115 a 118, Add.1, de 30 de julio de 1986, y A/41/686, de 8 de octubre de 1986.

⁵⁹ "Evaluación a fondo del programa de servicios de elaboración electrónica de datos y servicios de información: informe del Secretario General", documento E/AC.51/1987/11, de 7 de abril de 1987, párrs. 47 y 48.

Capítulo IV. Gestión de los recursos humanos

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Evans, Paul; Doz, Yves; y Laurent, André, editores, Human resource management in international firms: Change, globalization, innovation, Macmillan, Londres, 1989; Johnston, William B., "Global work force 2000: The new world labour market", Harvard Business Review, marzo/abril de 1991, párg. 115 a 127; Kanter, Rosabeth, "Globalism/localism: A new human resources agenda". Harvard Business Review, marzo/abril de 1991, págs. 9 y 10; y Shapero, Albert, Managing professional people: Understanding creative performance, The Free Press, Nueva York, 1985.

⁶¹ "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional", Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 30 (A/37/30), anexo I, "Estudio sobre los conceptos de carrera, tipos de nombramiento, promoción de las perspectivas de carrera y cuestiones conexas", párr. 6, e "Informe de la

Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1993", Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 30 (A/48/30), párr. 250.

⁶² "UNDP in the '90s, N° 4: Managing personnel for change" (parte de una serie de documentos de información pública que se revisarán y ampliarán en 1995), División de Asuntos Públicos del PNUD, Nueva York, 1994.

⁶³ "Accountability", UNDP/ADM/93/50/Add.1 de 27 de octubre de 1993.

⁶⁴ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, sec. I.E, párr. 5 b).

⁶⁵ "Mejoramiento de la condición de la mujer en la secretaria de las Naciones Unidas en una época de "gestión de los recursos humanos" y "responsabilidad": ¿Un nuevo comienzo?", JIU/REP/94/3 de mayo de 1994, documento de las Naciones Unidas A/49/176, de 17 de junio de 1994, y Add.1, de 31 de octubre de 1994.

⁶⁶ "Estrategia para la gestión de los recursos humanos de la Organización: ...Informe del Secretario General", documento A/C.5/49/5, de 21 de octubre de 1994.

⁶⁷ "Note on human resources management", documento del ACNUR EC/1994/SC.2/CRP.20, de 7 de junio de 1994.

⁶⁸ "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", CCCA, documento ACC/1993/PER/R.15 de 2 de junio de 1993, párrs. 5 a 14.

⁶⁹ *Ibíd.*, párr. 9 y anexo IV.

⁷⁰ "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1993" Documentos oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 30 (A/48/30), párrs. 230 a 233.

⁷¹ "Report of the eightieth session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Personnel and General Administrative Questions)", documento ACC/1994/4, de 30 de marzo de 1994, párrs. 1 a 4 y 34 a 43.

⁷² "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", op. cit., párrs. 24 a 27.

⁷³ Más recientemente, "Revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas", resolución 47/199 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992.

⁷⁴ Véanse, entre otras muchas fuentes, Morris, Daniel C. y Brandon, Joel S., Re-engineering your business, McGraw-Hill, Nueva York, 1993.

⁷⁵ "Restructuring", carta publicada en el Secretariat News de las Naciones Unidas, enero/febrero de 1993, pág. 17.

Capítulo V. Planificación estratégica V gestión de la actuación profesional:
La gestión integrada del cambio

⁷⁶ Berry, Frances S., "Innovation in public management: the adoption of strategic planning", Public Administration Review, julio/agosto de 1994, pags. 322 a 329; Bozeman, Barry y Straussman, Jeffrey D., Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness, Jossey-Bass, San Francisco, EE.UU., 1990; Denhardt, Robert B., The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations, Wadsworth, Belmont, California, EE.UU., 1993, y Pocket strategy: The essentials of business strateov from A to Z, The Economist and Penguin Books Ltd., Londres, 1994.

⁷⁷ UNDP: A charter for change, parte I, Vision and goals, parte II, Management challenges, documentos de trabajo de un equipo de transición del personal del PNUD, octubre de 1993.

⁷⁸ "Office of Evaluation and Strategic Plannig (OESP) - Terms of Reference", UNDP/ADM/94/78 de 8 de noviembre de 1994.

⁷⁹ "Estructura orgánica y de personal de la ONUDI: Estudio de gestión de la estructura orgánica y de personal de la ONUDI", documento de la ONUDI IDB.5/9 PBC.5/15, de 15 de marzo de 1989, y Add.1, de 30 de marzo de 1989; informes de seguimiento IDB.7/33 de 19 de octubre de 1990, GC.4/19, de 7 de junio de 1991, e IDB.10/24, de 16 de septiembre de 1993, y "Establishment of a Strategy, Policy and Planning Office in the office of the Director-General", Boletín del Director General, UNIDO/DG/B.110, de 10 de agosto de 1989.

⁸⁰ La UIT del mañana: los desafíos del cambio, informe del Comité de Alto Nivel encargado de examinar la estructura y el funcionamiento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), UIT, Ginebra, abril de 1991; "Resumen de las decisiones sobre la aplicación de las recomendaciones del CAN/BAH: Informe del Secretario General", documento de la UIT C94/33/(Rev.1)-S, de 11 de mayo de 1994, pág. 3; An overview: The International Telecommunication Union: 1994, oficina de Prensa e Información Pública de la UIT, Ginebra, marzo de 1994; "Proyecto de plan estratégico 1995-1999 preparado por el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Políticas y Planes Estratégicos: informe del Secretario General", documento de la UIT C94/18-S, de 11 de abril de 1994, y "Proyecto de informe del Consejo a la Conferencia de Plenipotenciarios (Kyoto, 1994): Nota del Secretario General", documento C94/20-S, "Primera parte: Generalidades", de 18 de abril de 1994, y Add.1 y Corr.1 y 2.

⁸¹ "El CCI en la encrucijada: Un programa de actuación", documento ITC/AG(XXVII)/143, de 5 de octubre de 1994.

⁸² "Corporate Planning and Accountability Service; Executive Summary", PNUMA, sin fecha.

⁸³ "Plan de mediano plazo para el período 1994-1997", documento del UNICEF E/ICEF/199413, de 30 de marzo de 1994 y Corr.1, secs. II y VII y anexo III.

⁸⁴ "Fondo de Población de las Naciones Unidas: Estrategia operacional de mediano plazo: Informe de la Directora Ejecutiva", documento DP/1992/31, de 12 de abril de 1992.

⁸⁵ "Review of WFP policies, objectives, and strategies", documento del PMA 37/P/7, de 7 de abril de 1994, en particular los párrafos 21 a 23 y el anexo II.

⁸⁶ Examen por el Director General de los programas estructuras y políticas de la Organización, documento de la FAO CL 106/2, de marzo de 1994.

⁸⁷ "Elaboración de un plan estratégico para hacer frente a los retos principales a los que se enfrenta la aviación civil: informe del Consejo", documento de la OACI A29-WP/39 EX/8, de 10 de julio de 1992.

⁸⁸ "La política de asociación activa", circular de la OIT, Comunicaciones del Director General, N° 505, de 4 de agosto de 1993.

⁸⁹ "Study on the management of the work of the Universal Postal Union: Recommendations for a strategic planning process and a programme budgeting system", External consultants' reports", documento de la UPU CE 1992/C 3 - Doc 2d, marzo de 1992; "Universal Postal Union: Future organization and funding: Report from external consultant", Ernst & Young, CE 1993/C 3 Doc 2b, marzo de 1993; "Working Party WP 3/3 "Management of the Union's work", CE 1993/C 3 - Doc 2d, de 6 de mayo de 1993, y "Committee's report", CE 1993 - Doc 7, de 12 de mayo de 1993.

⁹⁰ "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1994", Documentos oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 30 (A/49/30), cap. VII.A., págs. 80 a 92.

⁹¹ "UNICEF's revised performance appraisal system", instrucciones administrativas del UNICEF, CF/AI/1994-02, de 1° de marzo de 1994; "Performance Appraisal Review: Instructions and Guidelines (PAR)", PNUD, y "Management Board decisions on the Performance Appraisal Review (PAR) system", UNDP/ADM/93/38, de 13 de julio de 1993.

⁹² "Hacia un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas: requisitos para que se aplique con éxito", JIU/REP/94/5, y documentos de las Naciones Unidas A/49/219, de 4 de agosto de 1994, y Add.1, de 31 de octubre de 1994.

⁹³ "Report of the eightieth session of CCAQ...", ACC/1994/4, op. cit.

⁹⁴ A Charter for change, parte II, op. cit., págs. 5 y 69 a 71.

⁹⁵ "Programme manager - The role of Programme Division", documento del UNICEF CF/PD/PRO/19931002 de 3 de junio de 1993 y "The programme manager: Programme planning, monitoring and evaluation: Starting with basics - A discussion document", UNICEF, PIMU, julio de 1993.

⁹⁶ "Programme performance assessment at the IAEA", documento del OIEA GOV/INF/710, de 20 de septiembre de 1993, y "Programme Performance Assessment System (PPAS) status report", documento del OIEA GOV/INF/741, de 17 de mayo de 1994.

⁹⁷ "Guidelines for the management of UNIDO services", Boletín del Director General, documento UNIDO/DG/B.177, de 26 de abril de 1994.

⁹⁸ "Financiación de unas Naciones Unidas eficaces: informe del Grupo Independiente de Asesoramiento sobre la Financiación de las Naciones Unidas", Fundación Ford, documento de las Naciones Unidas A/48/460, abril de 1993, anexo, pág. 7.

⁹⁹ "Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas", parte I "Procesos de desconcentración y gestión", parte II "Enfoques comparativos", JIU/REP/92/6, documentos de las Naciones Unidas A/48/78 de 24 de febrero de 1993 y Add.1, de 25 de octubre de 1993, y parte III, "La Organización Mundial de la Salud", JIU/REP/93/2, de julio de 1993.

¹⁰⁰ "Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno", JIU/REP/94/8.

¹⁰¹ "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", A/48/420, op. cit., párrs. 120 a 125.

¹⁰² "Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales: problemas de eficiencia e innovación", E/1993/18, op. cit., pág. iv.

¹⁰³ The OCDE Jobs study: Facts, analysis, strategies, consideraciones generales correspondientes al informe The OCDE jobs study: Evidence and explanations, partes I y II, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, 1994.

¹⁰⁴ "Special report: Rethinking work: The new world of work: Beyond the buzzwords is a radical redefinition of labour" Business week, edición internacional, 17 de octubre de 1994, págs. 42 a 66.

¹⁰⁵ Righter, Rosemary, Utopia lost: The United Nations and World order, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1995.

¹⁰⁶ Comité de Asistencia al Desarrollo, Development Co-operation: 1994 report, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, 1995.

¹⁰⁷ "Managing personnel for change...", PNUD, op. cit., pág. 4.

¹⁰⁸ "The jobs crisis: Dangers and benefits of downsizing", Newsweek, edición internacional, 6 de febrero de 1995, págs. 36 a 43.

¹⁰⁹ Champy, James, Reengineering management: The mandate for new leadership, Harper Business, Nueva York, 1995.

Capítulo VI. Actividades interinstitucionales

¹¹⁰ "Report of the Information Systems Co-ordination Committee (ISCC) on its first session", ACC/1994/ISCC/12, de 9 de febrero de 1994.

¹¹¹ "Refuerzo de la coordinación de los sistemas de información de las Naciones Unidas", resolución 1982/71 del ECOSOC, de 10 de noviembre de 1982.

¹¹² Elmandjra, The United Nations system: An analysis, op. cit., págs. 284 y 285.

¹¹³ "Las 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 de las Naciones Unidas A/40/410, op. cit., párrs. 1 a 22.

¹¹⁴ "Report of the Advisory Committee for the Coordination of information systems on its seventh session", documento ACC/1993/26, de 21 de marzo de 1994, párr. 7.

¹¹⁵ "Proposed programme budgets for 1994-1995: Information Systems Coordination Committee (ISCC)", ACC/1994/FB/R.35, de 19 de agosto de 1994, y "Preliminary report: ISCC Strategy Task Force", Centro Internacional de Cálculos Electrónicos, 17 a 19 de octubre de 1994.

Capítulo VII. Organos de supervisión externa del sistema

¹¹⁶ "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, y "Dependencia Común de Inspección", resolución 48/221 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993.

¹¹⁷ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/49/633, de 30 de noviembre de 1994.

¹¹⁸ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas: nota del Secretario General" (por la que se transmite una carta del Presidente de la Junta de Auditores de fecha 27 de septiembre de 1994), documento A/49/471, de 5 de octubre de 1994.

¹¹⁹ "Informe de la Dependencia Común de Inspección", Documentos oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 34, cap. VI.

¹²⁰ "Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1993", Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 30 (A/48/30), 1993, caps. VII y VIII.

¹²¹ "Disposiciones sobre fondos y presupuestos", resolución 14(1) de la Asamblea General, de 13 de febrero de 1946.

¹²² "Informe de la Dependencia Común de Inspección", Documentos oficiales de la Asamblea General, Suplementos Nos. 34 (A/46/34), pág. 40, y 34 (A/48/34), pág. 11.

¹²³ "Estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional", resolución 3357 (XXIX) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1974.

¹²⁴ "Estatuto de la Dependencia Común de Inspección", resolución 31/192 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1976.

¹²⁵ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas: nota del Secretario General" (por la que se transmite una carta del Presidente del Grupo de Auditores Externos en que figuran las opiniones sobre el mejoramiento de las funciones de supervisión en las Naciones Unidas), documento A/48/876, de 23 de febrero de 1994.

¹²⁶ "Grupo de Auditores Externos", resolución 1438 (XIV) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1959.

¹²⁷ "Examen de la eficiencia...", A/48/876, op. cit.

Capítulo VIII. Organos rectores de supervisión

¹²⁸ The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiksell, Estocolmo, 1991, págs. 13 a 17.

¹²⁹ Seufert-Barr, Nancy, "El camino de la reforma: hacia una claridad de objetivos en la labor de la ONU", Crónica ONU, diciembre de 1993, págs. 38 a 41.

¹³⁰ "Nuevas medidas para la reestructuración y la revalorización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas", resolución A/48/162 de la Asamblea General, de 14 de enero de 1994.

¹³¹ Childers, Erskine y Urquhart, Brian, Renewing the United Nations system, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala (Suecia) (Development Dialogue 1994:1), 1994.

¹³² "Presentación de informes al Consejo Económico y Social", documento A/39/281, op. cit.

¹³³ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social: nuevas observaciones del Secretario General", A/40/284, de 10 de mayo de 1985, párrs. 7 y 8.

¹³⁴ "Mejoramiento de la condición de la mujer", JIU/REP/94/3, op. cit., sec. V.A "La falta de dinamismo y de diálogo sobre políticas sustantivas en el pasado", en particular el párrafo 103.

¹³⁵ "Informe de la Oficina de Inspecciones e Investigaciones, 1993-1994: Nota del Secretario General", documento A/49/449, de 28 de septiembre de 1994.

¹³⁶ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación", Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 38 (A/39/38), párr. 363 e "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación... 11, A/47/16 (primera parte), op. cit., párr. 183.

¹³⁷ "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaria de las Naciones Unidas", A/48/420, op. cit., párrs. 110 a 114, y "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados...", A/43/124, op. cit., párrs. 128 y 181 a 185.

¹³⁸ "Comprobaciones de cuentas y estudios de gestión independientes de las actividades del sistema de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", A/48/587, de 10 de noviembre de 1993.

¹³⁹ Effectiveness of multilateral agencies at country-level: Case study of 11 agencies in Kenya Nepal, Sudan and Thailand, preparado para DANIDA por COWiconsult, Ministerio de Relaciones Exteriores, Copenhague, 1991.

¹⁴⁰ Repositioning the United Nations Development Programme: Views from the wider development community, informe del Grupo Asesor de Alto Nivel del PNUD integrado por dirigentes de organizaciones no gubernamentales, grupos de acción social, centros de investigación y consultaría y medios parlamentarios, comerciales e informativos, PNUD, abril de 1994.

¹⁴¹ "Papel futuro de las relaciones externas", documento del UNICEF E/ICEF/1990/L.4, de 5 de marzo de 1990.

¹⁴² "Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional", JIU/REP/93/1 y A/49/122, de 22 de abril de 1994, párrs. 118 a 125, y A/49/122/Add.1, de 13 de abril de 1994.