

GESTIÓN EN LAS NACIONES UNIDAS : TAREAS EN CURSOS

Informe preparado por

Richard V. Hennes

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1995**

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS.....		4
RESUMEN PARA EJECUTIVOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		5
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 8	9
II. NUEVAS ORIENTACIONES.....	9 - 102	12
A. El reto.....	11 - 16	13
B. Adelantos logrados.....	17 - 57	17
1. Estrategia y planificación en materia de recursos humanos.....	18 - 22	17
2. Planificación de programas y presupuestación..	23 - 30	18
3. Formación en materia de gestión.....	31 - 35	21
4. Nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional.....	36 - 45	22
5. Supervisión interna.....	46 - 51	25
6. Sistemas de información de gestión.....	52 - 57	26
C. Adelantos pendiente.....	58 - 85	28
1. Directrices e instrucciones en materia de políticas.....	59 - 66	28
2. Gestión de la actuación profesional.....	67 - 74	31
3. Administración de justicia.....	75 - 80	34
4. Mejora de la gestión.....	81 - 85	35
D. Responsabilidad en materia de rendición de cuentas.	86 - 102	36
III. QUIÉNES SON LOS DIRECTORES DE LOS PROGRAMAS?.....	103 - 124	42
IV. PRESIONES PARA LA "REDUCCIÓN DE LA MAGNITUD DE LAS OPERACIONES".....	125 - 139	50
V. OTRAS OFICINAS: GINEBRA.....	140 - 149	54
VI. SUPERVISIÓN POR ÓRGANOS INTERGUBERNAMENTALES Y PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE GESTIÓN.....	150 - 175	58
A. Informes sobre gestión y exámenes externos.....	155 - 165	60
B. Responsabilidad en materia de rendición de cuentas	166 - 175	65
<u>Anexo</u> RESUMEN SUCINTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE CINCUENTA AÑOS A FIN DE ESTABLECER SISTEMAS DE GESTIÓN EN LAS NACIONES UNIDAS		68

SIGLAS

CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DAG	Departamento de Administración y Gestión
DCI	Dependencia Común de Inspección
MAS	(ex) Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PAS	Sistema de Evaluación de la Actuación Profesional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión

RESUMEN PARA EJECUTIVOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se ha dicho que la expresión "gestión en las Naciones Unidas" es una contradicción en términos, una yuxtaposición de conceptos incompatibles. A lo largo de los últimos 50 años, se ha intentado varias veces fortalecer los programas de las Naciones Unidas y mejorar su gestión, pero dichos intentos no se han llevado correctamente a la práctica. El desafortunado resultado ha sido el establecimiento de una creciente trama de controles administrativos y mandatos que ha atrapado a los órganos rectores, a las instancias ejecutivas y al personal de las Naciones Unidas en un atascamiento burocrático, sin instaurar la "doctrina de la administración" prevista.

En contraste con los debates y las exhortaciones del pasado, en diciembre de 1993 la Asamblea General insistió decididamente en que, a más tardar el 1 de enero de 1995, se estableciera "un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas". La tarea es enorme e intimidante. Cambiar una enorme burocracia bien organizada no es lo mismo que conducir un automóvil de carrera (frenar bruscamente, girar el volante y tomar un nuevo rumbo), sino más bien, es comparable a cambiar el curso de un buque tanque (girar con lentitud desesperante e incluso aceptar que prosiga el movimiento en la misma dirección, antes de lograr que se establezca el nuevo rumbo). Esa reorientación a fonda también suscita profundos temores y resistencias respecto de cualesquiera cambios de las confortables pautas establecidas para hacer las cosas.

No obstante, la situación futura y la futura credibilidad de las Naciones Unidas requieren que la organización demuestre que está aprendiendo y que manejará en forma flexible y diestra sus limitados recursos a fin de producir resultados, y que esos resultados efectuarán la máxima contribución posible a los cambiantes objetivos prioritarios fijados por los Estados Miembros.

En 1994 y 1995, la asunción por el Secretario General de un firme liderazgo en materia de políticas y el liderazgo operacional de un nuevo tipo de altos funcionarios del Departamento de Administración y Gestión han facilitado el avance hacia el establecimiento de un nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas. Una nueva estrategia de recursos humanos y la urgencia de implementar más eficazmente sobre el terreno programas humanitarios y de mantenimiento de la paz, en situaciones de vida o muerte, también han suscitado un fuerte impulso hacia el cambio. Los esfuerzos que se están efectuando actualmente proporcionan la mejor, y posiblemente la última, oportunidad de establecer una sólida "doctrina de la administración" y de hacer hincapié en el desempeño en las Naciones Unidas.

Ya se han adoptado muchas medidas positivas encaminadas a lograr reformas. El nuevo proceso está comenzando a enraizarse en diversas esferas fundamentales y es evidente que existe un factor imprescindible para el éxito: el firme apoyo de los niveles administrativos superiores de toda la Secretaría. Al mismo tiempo, este enorme proceso de cambio se está efectuando con modestos recursos, chocando con hábitos arraigados de gestión mediocre y en medio de una continua turbulencia operacional y financiera en las Naciones Unidas. A juicio del Inspector, sería imprescindible realizar otras acciones específicas en cuatro esferas, para poder mantener el impulso que ya se ha generado y apoyar una actuación firme y dinámica de las Naciones Unidas en el futuro.

Responsabilidad por la rendición de cuentas. El desarrollo del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas puede dividirse en diez secciones principales. De ellas, en seis se han iniciado reformas sustanciales que, naturalmente, deben ser llevadas a la práctica y perfeccionadas. En cambio, en otras cuatro secciones fundamentales, la implementación de los cambios ha sido lenta y si no se actúa rápidamente al respecto, esa situación podría socavar todo el proceso. Por otra parte, una de las características más visibles de este masivo proceso de cambio es que tal compleja iniciativa global se está realizando sin contar con un "puesto de comando" en condiciones plenamente operacionales. En contraste, en un reciente informe de la DCI sobre rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión se indicó que en todo el sistema de las Naciones Unidas estaban apareciendo nuevas "dependencias de planificación estratégica", un criterio que la DCI ha recomendado a todas las organizaciones (párrs. 9 a 89).

RECOMENDACIÓN 1. El Secretario General debería establecer una dependencia pequeña, pero dotada de funcionarios a jornada completa, con los siguientes propósitos: a) planificación estratégica integrada; b) vigilancia sistemática y transparente y fomento del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas y c) "gestión del cambio". La dependencia podría estar ubicada en la oficina del Secretario General o en el Departamento de Administración y Gestión, pero debería transformarse en un "centro de coordinación" ("focal point"), completamente actualizado en todos los aspectos de las iniciativas y el cambio estratégico y de gestión en las Naciones Unidas (párrs. 90 a 95 y 102).

Responsabilidad clara por la ejecución de los programas. La Asamblea General exhortó a establecer tanto la clara responsabilidad de los directores de programas por la ejecución de éstos, como un mecanismo para que rindan cuentas. Si bien los planes a mediano plazo y los presupuestos por programas son actualmente objeto de reformas, éstas son aún de índole muy general y a largo plazo. Los nuevos planes de trabajo de departamentos y oficinas, con plazos de seis meses, y las exposiciones anuales sobre responsabilidad de altos funcionarios son útiles, pero también son de índole más bien general. Los procesos de vigilancia y evaluación en la Secretaría han sido y siguen siendo débiles. Por otra parte, el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional adoptado por la Secretaría requiere planes de trabajo para cada dependencia. En un reciente informe de la Secretaría sobre reforma del regimen de adquisiciones se indica que esos planes de trabajo, sumados a objetivos a plazo fijo, pueden servir como mecanismos fundamentales para finalmente establecer de manera firme la clara obligación de rendir cuentas por parte de los directores de programas de las Naciones Unidas respecto de la ejecución de éstos, cosa que solicitó concretamente la Asamblea General, y al mismo tiempo, una mejor manera de examinar el desempeño profesional (párrs. 23 a 30, 36 a 45, 67 a 74 y 96 a 98).

RECOMENDACIÓN 2. El Secretario General debería asegurar que en todos los planes de trabajo de las dependencias de la Secretaría figuraran objetivos concretos y fechas para alcanzarlos. Los objetivos a plazo fijo también deberían ser incluidos en todos los informes a órganos intergubernamentales sobre la situación y el grado de adelanto de cada uno de los programas y de las actividades principales, así como en los exámenes efectuados por órganos de supervisión internos y externos (párrs. 99 a 102).

Cuestiones conexas de la reforma de la gestión de la Secretaría. En el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas están entremezcladas tres importantes esferas. En primer lugar, los "directores de programas" de las Naciones Unidas son definidos en términos vagos y con débil fundamentación; es preciso prestar mucha más atención a reconocer y alentar a los buenos directores de programas, capacitar a los que carecen de formación y actualizar, reasignar o dejar cesantes a los malos (párrs. 103 a 124). En segundo lugar, la "reducción de la plantilla" de la organización puede obligar a acelerar la reforma administrativa y la creación de una "doctrina de la actuación profesional". No obstante, si se lleva a cabo cuidadosamente, ese proceso también puede conducir al despliegue y el aprovechamiento mucho más eficaces de los recursos en materia de gestión y otros recursos humanos de las Naciones Unidas (párrs. 125 a 139). En tercer lugar, actualmente el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas está centrado en Nueva York, pero no ocurre lo mismo con la mayoría de los funcionarios. Será de importancia crítica para el éxito del nuevo sistema la delegación y descentralización de facultades a fin de apoyar y habilitar mejor a los directores de programas en otros lugares oficiales de destino (párrs. 140 a 149).

Supervisión y liderazgo de los órganos intergubernamentales. La Quinta Comisión de las Naciones Unidas (Asuntos Administrativos y de Presupuesto) es tan responsable de rendir cuentas a los Estados Miembros como la Secretaría. En el informe preparado por la DCI en 1995 sobre todo el sistema, relativo a la obligación de rendir cuentas, se indicó que muchas organizaciones han estado tratando de que sus informes sobre actuación profesional se orienten más hacia los resultados, que haya mayor cantidad de exámenes externos y que se establezcan nuevos órganos o procesos subsidiarios de supervisión intergubernamental más especializados. Por otra parte, la Quinta Comisión actualmente está desbordada bajo un alud de documentos y un calendario de reuniones aparentemente interminable. Además, carece de los informes sustantivos y sucintos sobre niveles de desempeño y resultados que le son necesarios a fin de poder dar cumplimiento a sus responsabilidades en materia de supervisión y adopción de decisiones. Si esta Comisión de importancia fundamental pudiera poner su propia casa en orden, podría dar un ejemplo de excelencia en la gestión para que lo emularan todas las restantes secciones de las Naciones Unidas (párrs. 150 a 167).

RECOMENDACION 3. A fin de contribuir a superar las actuales deficiencias de los informes de las Naciones Unidas sobre actuación profesional, tal vez la Quinta Comisión desee considerar una serie de medidas conducentes a que los informes sobre gestión y actuación profesional en la Secretaría sean más oportunos, comprensibles y orientados a la acción y estén mejor centrados (párrafo 165).

RECOMENDACIÓN 4. A fin de cumplir más cabalmente su función central en el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, tal vez la Quinta Comisión desee considerar medidas encaminadas a volver a justipreciar sistemáticamente su corriente de trabajo y su calendario anual y establecer pequeñas subcomisiones calificadas profesionalmente y dotadas de un mínimo de personal a jornada completa, a fin de dividir las tareas, hacer hincapié en la especialización y centrarse mucho más clara y decididamente en cuestiones y procesos importantes de gestión y supervisión (párrs. 168 a 175).

También podría ser interesante considerar algunas recomendaciones que quedaron en agraz. No sobrevivieron a la prueba de lo posible pero, si se las pusiera en práctica, no cabe duda de que mejoraría la gestión en las Naciones Unidas.

La primera recomendación que quedó en agraz sería que los Estados Miembros, y por sobre todo, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, escogieran a la persona para ocupar el cargo de Secretario General principalmente sobre la base de su competencia en materia de gestión. Esta recomendación no se formuló debido a que se tuvo presente que la selección del Secretario General está a cargo de políticos y diplomáticos de los Estados Miembros, de modo que, sobre la base de la experiencia del pasado, puede suponerse con alto grado de certeza que los Estados Miembros seguirán escogiendo a políticos y diplomáticos para ocupar ese puesto.

La segunda recomendación que quedó en agraz se basa en la no formulación de la primera. Partiendo de la hipótesis de que los Estados miembros escojan nuevamente a un político o diplomático para ocupar el cargo de Secretario General y de que éste no apoye plenamente la función de gestión en un Secretario General Adjunto de Administración y Gestión, sería necesario crear un puesto de Secretario General delegado, encargado de la gestión de la organización (como lo propuso recientemente un ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas). Dicho delegado permanecería en la Sede y se ocuparía de despachar el trabajo cotidiano, mientras el Secretario General estuviera celebrando reuniones con dirigentes mundiales para tratar de problemas de gran magnitud. Esta recomendación no se ha presentado debido a que es poco probable que el Secretario General pueda encontrar un delegado a quien esté dispuesto a confiar las necesarias facultades de gestión.

La tercera recomendación que quedó en agraz (también propuesta por un ex Secretario General Adjunto) es crear una Secretaría Ejecutiva que prosiga las tareas de modernización de las funciones relativas al personal. Esto ya ha comenzado recientemente al reemplazar el arreglo obsoleto e ineficiente de la Jefatura de Gabinete por una Oficina Ejecutiva encabezada por un Jefe de Estado Mayor. Una Secretaría Ejecutiva, si se la utilizara correctamente, podría avanzar mucho en lo tocante a la comunicación horizontal y vertical que hoy está tan lamentablemente ausente en las Naciones Unidas. También en este caso, no se ha formulado la recomendación debido a que un Secretario General político y los altos funcionarios de la Secretaría estarían poco dispuestos a arriesgar una pérdida de poder personal si la corriente de información de la organización estuviera controlada a diario por el Director de una Secretaría Ejecutiva.

I. INTRODUCCIÓN

"En el sistema de las Naciones Unidas no hay una autoridad que pueda imponer consecuencias negativas severas. ... habida cuenta de las numerosas alianzas interconectadas necesarias para la implementación de proyectos, es casi imposible imputar responsabilidad por el fracaso de un proyecto. En la medida en que las Naciones Unidas no aprendan a fijar metas asequibles y a asignar a las personas responsabilidades en la conquista de esas metas, no será posible que nadie deba rendir cuentas."

- Observaciones en el South-North Development Monitor de 9 de mayo de 1995 sobre la falta de obligación de rendir cuentas, mencionada por la DCI en un examen de proyectos científicos y tecnológicos en África realizado en 1994.

"Los funcionarios de todas las categorías opinan, en general, ... que en cierta medida los conocimientos teóricos y prácticos personales y profesionales y las actitudes ... no guardan suficiente correspondencia con los atributos necesarios para cumplir con las respectivas funciones. Como consecuencia de ello, la productividad individual e institucional no es tan alta como podría ser y los funcionarios se sienten frustrados y desmoralizados ... debido a tres razones principales: 1) deficiente definición de funciones, 2) procesos inapropiados de contratación, selección y asignación de funcionarios, y 3) insuficiente desarrollo de la capacidad personal y profesional."

- Introducción a una evaluación de la planificación estratégica en un grupo de trabajo de una dependencia de la secretaría, a fines de 1994.

La Asamblea General ...

Pide también al Secretario General que, al llevar a cabo la reestructuración de la Secretaría ... proporcione recursos suficientes e indique claramente las dependencias, a niveles apropiados, para la realización de todos los programas y actividades ..."

- Resolución 47/212 B de la Asamblea General, de 20 de mayo de 1993, párr. III.4.b).

1. En momentos en que las Naciones Unidas celebran su quincuagésimo aniversario, en 1995, están realizando grandes esfuerzos por establecer una "doctrina de la administración", impulsadas por observaciones como las precedentes. Habida cuenta de toda la atención que se ha prestado durante muchos años al establecimiento de buenas prácticas de gestión en los sectores tanto privado como público, cabe preguntar: ¿por qué las Naciones Unidas han tardado tanto tiempo en llegar a ese punto?

2. En el anexo a este informe se presenta una breve lista por orden cronológico de acciones realizadas en el pasado. Evidentemente, se ha hecho demasiado hincapié en palabras y promesas, en lugar de hacerlo en decididas medidas de implementación, y los aspectos de rendición de cuentas, supervisión y

transparencia han seguido siendo sumamente defectuosos. Actualmente, bajo graves presiones en materia de financiación y desempeño, las Naciones Unidas han iniciado una vez más un importante esfuerzo de cambio en la gestión.

3. Hace un decenio, la Asamblea General (como lo ha hecho a mediados de casi todos los decenios desde la creación de las Naciones Unidas) estableció un Grupo de Expertos de alto nivel (llamado Grupo de los 18), el cual inició una serie continua de reformas de la gestión¹. Merced a su informe se lograron algunos éxitos, en especial, mejores métodos de adopción de decisiones presupuestarias y una reducción del 12% en puestos del personal del cuadro orgánico. No obstante, hacia comienzos del decenio de 1990, ese proceso había perdido impulso.

4. El Comité de Programa y de la Coordinación (CPC) y la Asamblea General, cada vez más insatisfechos con los intentos de la Secretaría de proporcionar reformas e informes más sustanciales, ensayaron un nuevo criterio, en forma de un "ultimátum". A fines de 1993 pidieron a la Secretaría que antes del 1º de enero de 1995 estableciera un nuevo sistema, eficaz y transparente, de obligaciones y rendición de cuentas.

5. El propósito de este informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) es examinar los adelantos logrados en ese importante proyecto encaminado a instaurar procesos de gestión y capacidad al respecto en las Naciones Unidas. El Inspector señala algunas iniciativas muy encomiables que ya se han adoptado, cita temas en que se necesita más trabajo y destaca las enormes barreras que aún deben superarse. Las acciones que se están realizando ahora tienen importancia crítica. Si las Naciones Unidas no logran demostrar de manera convincente que pueden administrar idóneamente los escasos recursos que se les han confiado, es posible que sufran una grave pérdida de credibilidad y apoyo por parte de la comunidad internacional.

6. La DCI tiene un interés directo en este proceso. En sus informes presentados entre 1984 y 1990, la Dependencia instó a que se aumentara en gran medida la obligación de rendir cuentas de la Secretaría, su transparencia y su presentación de informes sustantivos a los órganos rectores². En 1993, la DCI señaló muchas graves deficiencias en materia de rendición de cuentas, mejoras de la gestión y procesos de supervisión en la Secretaría³. En 1994 y comienzos de 1995, en los informes de la DCI se mencionaron urgentes necesidades de establecer un sistema de gestión de los recursos humanos, reformar el deplorable sistema de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios y fortalecer y modernizar los mecanismos de contratación⁴. A comienzos de 1995, la Dependencia también preparó por primera vez un inventario y análisis de la obligación de rendir cuentas, la mejora de la gestión y las actividades de supervisión en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁵.

7. En este informe, el Inspector se ha basado en los profusos esfuerzos y experiencias del pasado para reformar la gestión, en la esperanza de que, esta vez, sea posible evitar los fracasos del pasado. Además, examinó recientes documentos sobre las iniciativas de gestión actualmente en curso y examinó problemas, barreras y posibilidades potenciales junto con muchos funcionarios de la Secretaría y de otras dependencias, tanto en Nueva York como en Ginebra. El Inspector desea agradecer a todos quienes colaboraron, sus valiosas ideas y asistencia.

8. En el capítulo II de este informe se bosquejan brevemente las acciones ya realizadas o aún necesarias en las diversas esferas de reforma individualizadas por la Secretaría en dos informes fundamentales presentados en 1994 a la Asamblea General. En el capítulo III se analiza una cuestión que quedó, de alguna manera, desdibujada en el debate actual: ¿quiénes son los "directores de programas" en la Secretaría? En el capítulo IV se consideran las iniciativas de gestión en las Naciones Unidas en el contexto de las sustanciales reducciones que están experimentando los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras importantes organizaciones en todo el mundo, y en el capítulo V se indica la manera en que las reformas de política establecidas en Nueva York se están implementando en otro lugar oficial de destino, en este caso Ginebra. Finalmente, en el capítulo VI se examinan las muy importantes cuestiones de la transparencia, la preparación de informes sustanciales sobre desempeño para su presentación ante los órganos rectores y las facultades de supervisión. En el anexo se proporciona un resumen sinóptico de 50 años de esfuerzos previos por reformar la gestión en las Naciones Unidas.

II. NUEVAS ORIENTACIONES

"La Asamblea General,

...

4. Hace suyas las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación sobre el establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas a más tardar el 1º de enero de 1995

...

5. Pide al Secretario General que incluya en el sistema de obligaciones y rendición de cuentas los siguientes elementos, teniendo presentes las experiencias pertinentes recogidas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas:

a) El establecimiento de responsabilidades claramente definidas en materia de ejecución de programas, incluso indicadores de la ejecución como medida de control de la calidad;

b) 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;

c) La evaluación del desempeño de todos los funcionarios, incluidos los de categoría superior, mediante objetivos e indicadores del desempeño;

d) La capacitación eficaz del personal en materia de obligaciones financieras y administrativas;"

"Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 A de la Asamblea General de 23 de diciembre de 1993, Parte I.E, "Mejoramiento de la gestión de las Naciones Unidas"

9. Este capítulo comienza con los principales retos de grandes proporciones que enfrentan las Naciones Unidas para responder a las directivas de la Asamblea General precedentemente indicadas. Seguidamente se examinan seis esferas importantes en que se han logrado adelantos hacia la reforma de la gestión y de los sistemas de gestión y cuatro esferas en que las acciones han sido limitadas pero son sumamente necesarias. (Se pospone para capítulos posteriores la consideración de varios temas: estructuras de gestión existentes y futuras, posibles reducciones importantes en la cantidad total de funcionarios y de fondos de las Naciones Unidas, implementación del nuevo sistema en lugares oficiales de destino distintos de Nueva York (sobre la base del análisis de lo sucedido en Ginebra), preparación de informes sobre la gestión y supervisión por parte de órganos intergubernamentales).

10. El capítulo concluye destacando la importancia de administrar de manera cuidadosamente integrada el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, a fin de asegurar una máxima eficacia y "responsabilidad en materia de rendición de cuentas". Las Naciones Unidas necesitan, en particular, adoptar en

/...

forma más clara y concreta los criterios de planificación estratégica y "gestión del cambio" que están usando cada vez más las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

A. El reto

11. La Asamblea General, al impartir sus "órdenes de movilización" supra, solicitó al Secretario General que en 1994 le informara acerca del establecimiento del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas⁶. El informe resultante, fechado agosto de 1994, tiene una gran cantidad de elementos sustantivos y proporciona muchas buenas ideas para el nuevo sistema. No obstante, la Asamblea General aún no ha adoptado una decisión al respecto y, en verdad, ha aplazado su consideración hasta el quincuagésimo período de sesiones, en el otoño de 1995.

12. En parte, el motivo de este aplazamiento es, a no dudarlo, que el informe del Secretario General da lugar a confusión. Pese a su complejidad y a que trata de muchos temas importantes, no incluye ni un índice ni un resumen. Dado que dicho informe tiene una importancia tan fundamental para el presente informe sobre la marcha de los trabajos, el Inspector proporcionará a continuación un breve bosquejo oficioso de su contenido.

I. Introducción

II. Marco del sistema

III. Responsabilidad y autoridad

A. Definición de responsabilidades para lograr los objetivos estratégicos

1. Mandatos y directrices
2. Definición del marco estatutario y orgánico de la organización
3. Suministro de información y orientación normativa

B. Necesidad de que, para el desempeño eficaz de sus obligaciones, el personal directivo y los funcionarios cuenten con la autoridad y la orientación necesarias y las comprendan cabalmente

1. Información sobre recursos disponibles
2. Delegación de autoridad
3. Habilitación del personal ejecutivo
4. Capacitación de directores de programas y supervisores
5. Capacitación del personal

IV. Mecanismos de rendición de cuentas¹

- A. Presentación de informes a los órganos intergubernamentales y de expertos por el Secretario General
- B. Rendición de cuentas por los directores de programas en relación con la ejecución de planes de gestión
- C. Rendición de cuentas por el personal en relación con los productos y servicios que debe proporcionar
- D. Administración de justicia
- E. Elaboración de un mecanismo de supervisión en la Organización

V. Conclusión

13. Hay un segundo informe que también es de gran importancia para los actuales esfuerzos en pro de la reforma. En octubre de 1994, el Secretario General informó acerca de acciones encaminadas a "modernizar y revitalizar la gestión de los recursos humanos" en las Naciones Unidas, entre ellas, prestar atención a la gestión de la planificación y la actuación profesional; instaurar una "doctrina de la administración" y de los conocimientos al respecto; planificar el trabajo y evaluar la actuación profesional; descentralizar y delegar facultades; y fomentar la renovación natural del personal y su jubilación anticipada⁷. En una resolución adoptada en diciembre de 1994⁸, la Asamblea General refrendó muchas de esas iniciativas.

14. En esos dos informes se indican muchas acciones que, combinadas, constituyen un difícil y enormemente complejo intento de introducir cambios en todos los sectores de la Organización. Según se indica en el informe presentado por el Secretario General en agosto de 1994, las Naciones Unidas están tratando de prevalecer respecto de problemas y obstáculos que no pudieron superarse durante medio siglo y de instaurar una real "doctrina de la administración", a fin de crear una Organización impulsada por su misión y orientada a obtener resultados⁹.

15. Para implementar un proceso tan amplio de reforma de la gestión en una organización, normalmente se requieren tres etapas:

a) Fomento de la conciencia: llevar a las personas a tomar conciencia de la existencia de graves problemas y de que es necesario superarlos a fin de asegurar la salud, e incluso la supervivencia, de la organización;

b) Movilización: reunir recursos humanos idóneos en cantidad suficiente a fin de llevar a cabo el cambio de manera oportuna, eficaz y coordinada;

c) Transformación: si los dos procesos indicados se implementaran con éxito y se dedicaran esfuerzos suficientes, la Organización debería estar en condiciones de avanzar hacia el nuevo modo de funcionamiento al que se aspira.

16. Lamentablemente, subsisten algunas barreras de grandes proporciones que se oponen a este proceso, en general, y en especial en las Naciones Unidas (otras

barreras adicionales que obstan al establecimiento de una "doctrina de la administración" se examinan en el capítulo III).

a) La organización, al parecer, está continuamente sumida en una crisis financiera. El pago tardío de las cuotas prorrateadas y la incertidumbre acerca del pago de contribuciones especiales o voluntarias crean una perenne vacilación y una deficiente corriente de recursos en efectivo, las cuales dificultan en alto grado la buena gestión financiera y la administración de los recursos para alcanzar eficazmente los objetivos establecidos. Las propuestas para abordar estos problemas más sistemáticamente serán un importante tema de debate en el quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, en 1995.

b) "La gestión" como tema concreto siempre ha sido objeto de baja prioridad en las Naciones Unidas. A menudo se la ha calificado de actividad "no sustancial", aun cuando en los últimos años la Organización se ha ido apartando sostenidamente del hincapié que antes hacía en las funciones de negociación y formulación de políticas, para pasar a la mayor atención que ahora presta a las actividades operacionales y a las situaciones de emergencia. "En el capítulo III se analizan los diversos aspectos de "gestión" en la Secretaría que aún es preciso individualizar, desarrollar y clarificar.

c) En particular, el explosivo crecimiento en todo el mundo de operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias de imposible pronóstico ha redundado en una enorme sobrecarga en sistemas de gestión ya escasos en las Naciones Unidas y a su escaso personal. El total de los presupuestos para las misiones sobre el terreno de las Naciones Unidas aumentó pronunciadamente, desde 500 millones de dólares EE.UU. en 1991 hasta casi 4.000 millones en 1994. La Secretaría ha tropezado con grandes dificultades para absorber esta enorme carga adicional de tareas operacionales y sigue esforzándose denodadamente por mejorar la gestión de los programas de mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria. Lo realmente sorprendente, no obstante, es que la Secretaría haya logrado evitar un total derrumbe de los sistemas administrativos, frente a operaciones masivas, inesperadas y repentinas sobre el terreno, de un tipo y una escala que la organización nunca tuvo que enfrentar antes.

d) Los cambios en materia de organización y gestión siempre son difíciles, aun cuando los tiempos sean muy propicios. Las personas se sienten cómodas con rutinas que pueden comprender y sienten aprensión hacia las condiciones desconocidas acarreadas por el cambio. No obstante, las organizaciones modernas deben dominar la "gestión del cambio", replanteando los enfoques del pasado y alentando la flexibilidad, la creatividad y la innovación, a fin de adaptarse a las cambiantes circunstancias. No cabe duda de que los esfuerzos por establecer una nueva doctrina de la administración que responda a las necesidades y que reemplace la tradicional cultura de larga data en las Naciones Unidas, no serán ni fáciles ni inmediatos y tal vez, ni siquiera posibles.

e) Las Naciones Unidas padecen desde hace mucho tiempo problemas en su plantilla de personal. En un reciente informe de la DCI sobre contratación de funcionarios se comprobó que el proceso actual de contratación de personal es fortuito, subjetivo y sumamente personalizado y se llegó a la conclusión de que las deficientes políticas y prácticas de personal son obstáculos de gran magnitud que se oponen a la reforma de las Naciones Unidas¹⁰. Los Inspectores

recomendaron acciones para simplificar y hacer más transparentes y pertinentes las políticas y los procedimientos de personal y la Asamblea General refrendó esas medidas. Al preparar este informe, como se indica en los capítulos siguientes, el Inspector comprobó que persistían los problemas indicados a continuación y que constituían barreras contra un mejor liderazgo y una mayor obligación de rendir cuentas en materia de gestión, así como contra el desempeño en general:

- 1) En la Carta de las Naciones Unidas se estipula la necesidad de asegurar "el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad", como consideración primordial al nombrar el personal de la Secretaría, otorgando la "debida consideración" a la importancia de contratar a los funcionarios en forma de que haya la más amplia representación geográfica posible; pero, a lo largo de los años, el sistema cuantitativo de "representación geográfica" ha pasado a ser una parte muy compleja de los procesos de personal;
- 2) Hay un mayor grado de complejidad resultante de normas, procedimientos y prácticas engorrosos, ideados para proteger los derechos de los funcionarios (véase la sección 6.3 infra). Tales normas, procedimientos y prácticas, por otra parte, también debilitan la capacidad de los directores de programas de ejercer liderazgo y de establecer un ámbito orientado a los resultados y con alto nivel de desempeño";
- 3) A menudo, se pasan por alto las normas de contrataciones y ascensos a fin de posibilitar que se dé preferencia a objetivos personales y políticos: a menudo, se ha citado una activa "microgestión" e involucramiento por parte de Estados Miembros en decisiones relativas al personal, a veces hasta el nivel de decisiones pormenorizadas relativas a la plantilla de personal del cuadro orgánico, e incluso de personal auxiliar;
- 4) Habida cuenta de esos factores, con frecuencia la contratación y la colocación de funcionarios resultan enormemente lentas y complicadas, no sólo debido a todo el "papeleo" necesario y al pesado volumen de trabajo adicional resultante de misiones recientes en gran escala enviadas sobre el terreno con fines de contratación, y también, posiblemente, para dar lugar a diversos intereses en pugna (o evitar ofenderlos), mediante el aplazamiento o la imprecisión de las decisiones;
- 5) Como se indicó en la segunda cita introductoria del presente informe, cuando un sistema de contratación inapropiado se suma a una deficiente definición de funciones y a una débil acción de capacitación y promoción de las perspectivas de carrera del personal, la productividad de los programas de las Naciones Unidas se deteriora en forma evidente e inevitable;
- f) Otras pasadas experiencias negativas ocurridas en las Naciones Unidas también han creado firmes barreras contra la reforma administrativa, según se examina en las secciones siguientes. Los procesos de planificación y presupuestación insumen mucho tiempo pero no son muy útiles y las débiles

acciones de vigilancia y evaluación del desempeño han suscitado una gran insatisfacción en la Asamblea General, en los altos funcionarios de la Secretaría y en los directores de programas. Hasta hace poco, la formación en materia de gestión para directores de programas y otros funcionarios casi no existía; y, lo que tiene importancia más crítica, las actitudes negativas causadas por los numerosos fracasos experimentados en el pasado cuando se trató de justipreciar correctamente la actuación profesional de los funcionarios, obstaculizan los actuales intentos de reformar este elemento esencial de una "doctrina del buen desempeño".

B. Adelantos logrados

17. En los dos informes preparados por la Secretaría en 1994 y relativos al nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas figuran muchas acciones concretas que ya se están realizando o se han de realizar. En este capítulo, el Inspector trata de proporcionar una descripción breve pero completa de los problemas del pasado, los acontecimientos recientes y los problemas y retos que se han de enfrentar en cada una de las principales esferas de acción, a fin de proporcionar un panorama amplio del grado de adelanto en la aplicación del nuevo sistema. Comienza con seis esferas en las que se han logrado algunos adelantos sustanciales.

1. Estrategia Y planificación en materia de recursos humanos

18. En 1986, el "Grupo de los 18" expertos destacó que la eficiencia de las Naciones Unidas dependía en gran medida del desempeño de la Secretaría, el cual, a su vez, dependía de la calidad y la dedicación de los funcionarios. Ese grupo exhortó a que, entre otras cosas, se mejoraran el liderazgo y la gestión de los recursos humanos¹¹. Recomendó, y así se hizo, que la Oficina de Personal cambiara su nombre por el de Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH), pero los aspectos sustanciales de las tareas de personal apenas cambiaron. En los hechos, durante la crisis financiera ocurrida en 1987 se abolió toda una división encargada de la formulación y el análisis de políticas de personal. En 1990, el Secretario General reconoció la necesidad de "reavivar y poner en práctica" las actividades de planificación de recursos humanos e información, 12 pero no se adoptó ninguna medida¹².

19. En su informe de 1994 sobre los problemas del adelanto de la mujer en la Secretaría, en una "nueva era" de gestión de los recursos humanos y rendición de cuentas, la DCI llegó a la conclusión de que la OGRH no podía dar cumplimiento a sus responsabilidades sustantivas para el aprovechamiento eficaz del activo estratégico más importante de las Naciones Unidas - sus funcionarios - si carecía de un "cerebro estratégico" y exhortó a que se creara una pequeña dependencia de estrategia¹³. En su informe de 1995 sobre rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas, la DCI volvió a citar el criterio de hacer hincapié en los recursos humanos y proceder cuidadosamente a seleccionar, desarrollar y administrar los recursos humanos y brindarles apoyo, como un hecho nuevo, de importancia primordial, que está transformando las organizaciones contemporáneas y su gestión, y que ahora está cobrando impulso en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas¹⁴.

20. En el informe del Secretario General presentado en 1994 se reconoció la necesidad de "modernizar y revitalizar la gestión de los recursos humanos" en las Naciones Unidas, en particular mediante la vinculación de la planificación de los recursos humanos con los planes estratégicos generales de las Naciones Unidas. El Secretario General reconoció que la falta de capacidad de planificación era una de las causas principales de la debilidad de la OGRH en materia de gestión y recomendó que se creara una pequeña dependencia de planificación, políticas e información sobre gestión, que se encargara de funciones como la justipreciación de las necesidades de personal, la planificación de la sucesión, el inventario de las especializaciones, la planificación de carreras y el asesoramiento al respecto, la gestión de la actuación profesional y la preparación de un manual sobre las perspectivas de carrera¹⁵.

21. La Asamblea General refrendó la estrategia de gestión de los recursos humanos y la creación de una dependencia de planificación, así como su financiación para 1995¹⁶. En el proyecto de presupuesto por programas correspondiente a 1996-1997 se presentan detalladas propuestas sobre un nuevo servicio de planificación y desarrollo que dependería directamente del Subsecretario General de la OGRH¹⁷. En agosto de 1995 se informó al Inspector de que, tras aplicar los prolongados procedimientos habituales de contratación en la Secretaría, se había llegado a seleccionar a varios candidatos para los nuevos puestos, quienes estaban dotados de los conocimientos especializados y la experiencia necesarios en materia de recursos humanos. Además, en el Servicio de Personal en Ginebra, se ha dado comienzo a un nuevo proceso de planificación estratégica, lo cual constituye una propicia etapa inicial hacia el establecimiento en la Secretaría de funciones más fuertes y descentralizadas en materia de recursos humanos.

22. En la sección correspondiente del presupuesto por programas para 1996-1997 se indica que dotar a la OGRH de una verdadera capacidad de planificación reviste importancia crucial para implementar un moderno sistema de gestión de los recursos humanos en las Naciones Unidas. El Inspector está muy de acuerdo con esa afirmación y considera que es una primera etapa de importancia crítica hacia el imprescindible establecimiento general en las Naciones Unidas de acciones de planificación estratégica y gestión de la actuación profesional y de una nueva "doctrina de la administración".

2. Planificación de programas y presupuestación

23. En el decenio de 1970, la Organización y el resto del sistema de las Naciones Unidas establecieron sistemas de planificación de programas (planes de mediano plazo, presupuestos por programas (por lo general bienales y presentación de informes sobre vigilancia y evaluación), en un proceso en el que participó activamente la DCI. Ese ciclo se ha considerado un importante marco para determinar en las organizaciones orientaciones estratégicas, prioridades y objetivos; recursos necesarios en función de los programas; y grado de adelanto posterior hacia la conquista de los objetivos.

24. Lamentablemente, como lo indicó la DCI en sus informes presentados en 1988 y 1993, actualmente los procesos de planificación de programas y presupuestación en las Naciones Unidas no están en condiciones de servir como marcos apropiados

para la rendición de cuentas y la supervisión. Dejando de lado por el momento los aspectos débiles de la vigilancia y la presentación de informes de evaluación (véase el capítulo VI), cabe formular las siguientes críticas básicas a la planificación de programas y la presupuestación:

a) Graves demoras en la presentación de muchos presupuestos por programas y documentos presupuestarios incompletos, lo cual condujo a los órganos intergubernamentales a expresar-que "deploraban" o "lamentaban profundamente" las perturbaciones causadas en su examen de esos documentos;

b) Problemas de gran magnitud relativos a cuestiones de calidad, debidos a las deficiencias en la formulación de programas, la vaguedad de los objetivos y la imprecisión de los productos, lo cual se atribuyó reiteradamente a la falta de capacitación en métodos de programación y a la falta de atención por parte de los supervisores;

c) Carencia de mecanismos y de requisitos para justipreciar las necesidades reales de recursos, ausencia de estándar en cuanto al volumen de trabajo y muy escasos indicadores fidedignos de la actuación profesional, sumados a la ausencia de vínculos correctos entre las estructuras de organización, las asignaciones presupuestarias y los programas de trabajo de cada dependencia;

d) Preocupación por preparar informes financieros, en lugar de ocuparse del rendimiento de programas sustantivos, lo cual impide que los Estados Miembros puedan establecer una relación entre insumos y productos y determinar si están obteniendo ,algo valioso a cambio de su dinero";

e) Excesiva complejidad en los procedimientos presupuestarios, perennes problemas metodológicos, voluminosos documentos y continuos cambios programáticos introducidos por los numerosos órganos intergubernamentales involucrados en el examen de los programas, así como fragmentación de las responsabilidades entre dichos órganos¹⁸.

25. El Inspector, al igual que muchos otros, opina que el problema fundamental estriba en que actualmente se dedican enormes cantidades de tiempo y esfuerzo a la planificación de programas y la presupuestación, con muy pocos resultados: esos procesos han tenido "muy alto costo y muy pocos beneficios". Igualmente frustrante es que se hayan consumido grandes cantidades de tiempo y atención que podrían haberse dedicado a justipreciar los resultados y mejorar futuros programas. Es así como en un reciente informe de supervisión interna se llegó a la conclusión de que la supervisión de los programas en la Comisión Económica para Europa (CEPE) era excesivamente mecánica. Además, el presupuesto por programas estipulado por la Asamblea General se llevaba en paralelo con un programa real de trabajo, preparado en forma ad hoc y continua por los grupos y comités de trabajo de la Comisión. Esta "grave situación" indicó que no había un marco orientador y que todo el programa de trabajo se encaminaba a perder su enfoque¹⁹. (No obstante, el Inspector prefiere otra interpretación, según se indica a continuación. Dado que el proceso de confección del presupuesto por programas es muy lento - los actuales presupuestos por programas de las dependencias se prepararon a fines de 1992 para orientar las actividades que se iban a realizar en 1994-1995 -, no cabe sorprenderse de que esas intenciones

expresadas en el pasado ya no respondan a programas y necesidades económicos y sociales en rápido proceso de cambio).

26. Desde 1983, la Secretaría ha estado a la búsqueda de nuevos procesos y formatos presupuestarios. En 1994, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) expresó reales dudas acerca del valor del plan de mediano plazo, el palabreo y la longitud de las propuestas, la calidad de los exámenes intergubernamentales y la falta de actividades de evaluación pertinentes²⁰. En 1993, un grupo de expertos consideró un nuevo formato y un nuevo enfoque de la planificación de programas. Los expertos manifestaron sin ambages que "se dedica mucho más tiempo al examen de planes y presupuestos que a la ejecución y evaluación" y que "es preciso corregir este desequilibrio²¹".

27. Como ha ocurrido periódicamente en el pasado, el proyecto de presupuesto por programas correspondiente a 1994-1995 fue presentado muy tardíamente y esto condujo a la Asamblea General a manifestar que deploraba "el retraso extraordinario e inaceptable" que obligó a la Asamblea General y a sus órganos subsidiarios "la efectuar el examen correspondiente sobre la base de propuestas incompletas e insuficientemente transparentes"²². Por otra parte, la Secretaría llevó puntualmente a término la presentación del proyecto de presupuesto por programas para 1996-1997. El documento es muy largo y detallado, pero incluye un muy bien acogido resumen introductorio, tiene una estructura más atrayente y en él se intenta presentar indicadores de desempeño y estadísticas sobre el volumen de trabajo; y lo que es más significativo, habida cuenta de las presiones para que se perfeccionen los procedimientos y se mejore la relación costo/eficacia (véase el capítulo IV sobre reducción de la plantilla), el importe total del proyecto de presupuesto por programas indica una modesta declinación, por un importe neto de 109 millones de dólares (2,4%) y la eliminación de una cantidad neta de 109 puestos (201 puestos eliminados, además de 66 agregados y 26 transferidos del presupuesto de mantenimiento de la paz al presupuesto ordinario), respecto del bienio anterior.

28. También está en curso la preparación del próximo plan de mediano plazo para el período 1998-2001, con un prototipo de nuevo formato²³, que habrá de ser examinado por la Asamblea General en 1995; el plan se le presentará para su aprobación en 1996. Los informes de los departamentos se han de finalizar hacia noviembre de 1995. Sobre la base de varias resoluciones de la Asamblea General y diversos informes del Secretario General²⁴, y tras reconocer las dudas acerca de la utilidad del plan actual, el nuevo formato (perspectiva y marco programático) trata de lograr una mayor unidad de propósito, líneas de mando más claras, mayor obligación de rendir cuentas sobre la gestión y, por ende, se trata de lograr un documento más conciso y más orientado hacia los resultados.

29. El Inspector opina que esas nuevas acciones probablemente representan un adelanto respecto de documentos anteriores. Sea como fuere, reflejan una imprescindible disciplina en cuanto a las metas y la programación a más largo plazo. No obstante, el Inspector insta a que en el futuro se vigilen muy de cerca esos procesos de planificación y presupuestación, a fin de asegurar que se los perfeccione al máximo, que sean dignos del tiempo que insumen y, en particular, que su énfasis en "intenciones" y "objetivos", no siga sirviendo de excusa para no hacer firme hincapié en el desempeño y los resultados obtenidos

ni para apartarse de estos aspectos. Debido a las numerosas justipreciaciones negativas de los planes de mediano plazo y los presupuestos por programas, actuales y anteriores, el Inspector piensa que deberían ser juzgados "culpables" de distraer la atención de los encargados de formular políticas y adoptar decisiones y de desviarla de los reales resultados de los programas, hasta que prueben claramente su valor para contribuir a crear una Organización dinámica y con alto nivel de desempeño.

30. Además, menester es considerar dos elementos estrechamente relacionados entre sí. Primeramente, a fin de vincular eficazmente las directivas generales de planificación de programas y presupuestación, en los niveles más altos, con los planes de trabajo de cada uno de los funcionarios, a los niveles más bajos, es imprescindible establecer también a nivel intermedio un sistema de gestión del desempeño. Empero, se trata de algo que aún no existe y que requerirá mucho esfuerzo y mucha atención para poder establecerlo correctamente (véase la subsección C.2 infra). En segundo lugar, a fin de asegurar que el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas sea verdaderamente integrado y eficaz, se necesita un proceso continuo y específico de planificación estratégica que sea eficaz (y no meramente programas a cuatro años y documentos presupuestarios a dos años), de modo de responder a los rápidos cambios y demandas que se plantean a las Naciones Unidas (véase la sección D infra).

3. Formación en materia de gestión

31. Durante muchos años la ausencia casi total de capacitación en materia de gestión ha sido un grave problema en las Naciones Unidas. En 1978, la CCAAP señaló con preocupación las dificultades para impartir formación en materia de gestión internamente en la Secretaría, a fin de "crear y mantener" un clima de gestión²⁵. En 1986, quien era a la sazón Secretario General tuvo que admitir nuevamente la necesidad de mejorar la gestión en todos los niveles" y declarar que la principal tarea para él sería "asegurar que en el futuro se asigne alta prioridad a los conocimientos de gestión en la contratación y capacitación"²⁶.

32. No obstante, recién en 1992, un nuevo Secretario General reconoció que "en este momento de la historia de las Naciones Unidas, es de importancia crucial la calidad del liderazgo y la gestión". mencionó el "vínculo entre los conocimientos de gestión y la ejecución de programas" y anunció un sistema integral de formación en materia de gestión. El nuevo programa trata de: desarrollar conocimientos de liderazgo y gestión en los altos funcionarios; establecer un grupo de funcionarios bien capacitados en funciones financieras y administrativas para que presten servicios en cualquier lugar oficial de destino; y desarrollar conocimientos de supervisión, un ámbito positivo de trabajo y una mayor productividad, mediante una mejor gestión de la actuación profesional²⁷.

33. Habida cuenta de las muy limitadas sumas disponibles, en 1993 y 1994 las actividades iniciales de capacitación en materia de gestión se concentraron en varios retiros y talleres sobre gestión para funcionarios de las categorías de Director y superiores, en los lugares de destino oficial de todo el mundo. Posteriormente, la capacitación en materia de gestión y liderazgo se ha ampliado considerablemente en los lugares oficiales de destino de todo el mundo. En 1994 se realizaron talleres sobre estrategias de implementación para altos

funcionarios y se preveía hacer lo propio en 1995 para los funcionarios responsables de productos. En 1995 ya se ha llevado a término la capacitación intensiva de la mayor parte del personal del cuadro orgánico en el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional; y se ha previsto que otros funcionarios también reciban esa capacitación. En 1995 se ofrecerá a los directores capacitación en "gestión de personal" y lo propio se hará en 1996, en beneficio de altos funcionarios del cuadro orgánico. Además, en 1995 se ha publicado un primer catálogo de cursos del programa de promoción de las perspectivas de carrera del personal, para los funcionarios de la Sede en Nueva York²⁸.

34. Al parecer, el programa de capacitación en materia de gestión está bien establecido. La financiación con cargo al presupuesto ordinario ha aumentado en forma continua y sustancial, desde 0,2 millón en 1992-1993 (con más una contribución por única vez de 1,2 millón en fondos extrapresupuestarios) hasta aproximadamente 1,5 millón de dólares en 1994-1995, y se han solicitado 3,5 millones de dólares para 1996-1997 (la capacitación adicional en uso de computadoras, conocimientos prácticos sustantivos y otras modalidades de capacitación especializada llevan el total a unos 7,9 millones de dólares). Ese aumento es muy alentador, pero la suma de 3,5 millones de dólares aún representa sólo un 0,14% del importe total de 2.510 millones de dólares propuesto en el presupuesto bienal ordinario de las Naciones Unidas para 1996-1997. Ese importe, en proporción porcentual, es muy inferior al que de varias otras organizaciones internacionales, públicas y privadas, destinan regularmente a esta esfera.

35. Hay algo más que es igualmente importante: la formación en materia de gestión está comenzando a producir los efectos de estímulo buscados. El Inspector comprobó que en los principales departamentos y oficinas, en Nueva York, Ginebra y otros lugares oficiales de destino, se ponía de manifiesto una alentadora pauta de planificación estratégica y acciones de gestión con participación y formación de equipos, como resultado de los retiros de altos funcionarios organizados inicialmente. Si bien los fondos para capacitación son de poca monta y pese a que aún no se ha establecido un programa que abarque todos los lugares oficiales de destino y beneficie a todos los funcionarios, finalmente la formación en materia de gestión está comenzando a cumplir su papel como elemento esencial para suscitar una nueva "doctrina de la administración".

4. Nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional

36. En un informe presentado por la DCI en 1994 se observó que la Secretaría había tratado en cinco oportunidades diferentes de establecer sistemas racionales de evaluación de la actuación profesional, pero que siempre se había visto imposibilitada de implementarlos. Por consiguiente, el sistema existente según el cual casi todos los funcionarios reciben calificaciones de "excelente" o "muy bueno" es esencialmente inútil a los fines de adoptar decisiones sobre ascenso, colocación y otros aspectos de la promoción de las perspectivas de carrera. Los funcionarios progresan en sus carreras con ascensos ocasionales y aumentos regulares de sueldo al ir avanzando en sucesivos escalones debido a su antigüedad e independientemente de las tareas que efectivamente realizan²⁹.

37. En 1986, el "Grupo de los 18" había instado encarecidamente al Secretario General a que informara todos los años sobre las calificaciones del personal por

su actuación profesional y los ascensos, pero las acciones al respecto quedaron demoradas. Posteriormente, en 1993, la Asamblea General exhortó al Secretario General a que iniciara "sin demora un examen completo del sistema de evaluación de la actuación profesional ... con miras a convertirlo en un sistema eficaz que evalúe exactamente la actuación profesional y mejore la responsabilidad del personal". La Asamblea pidió también al Secretario General que velara por que los procedimientos previstos en el Estatuto del Personal se aplicaran efectivamente a los funcionarios cuya actuación profesional se hubiera calificado en forma constante en un nivel bajo³⁰. Además, la Asamblea General pidió que se evaluara la actuación profesional de todos los funcionarios (incluidos los altos funcionarios que anteriormente habían quedado exentos), con objetivos e indicadores de la actuación profesional, como parte nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas que había de iniciarse el 10 de enero de 1995³¹.

38. En su informe presentado en 1994 la DCI llegó a la conclusión de que una evaluación racional y transparente de la actuación profesional es un factor de importancia fundamental para aumentar la eficacia de la organización y reforzar su credibilidad. Empero, a fin de implementar correctamente tal sistema, es preciso contar con: un firme sistema general de rendición de cuentas; el apoyo de los altos funcionarios y los funcionarios ejecutivos; una estructura de planes de trabajo y gestión de la actuación profesional; y suficiente capacitación, tiempo y recursos para poder introducir correctamente el sistema.

39. En 1994, la DCI recomendó que la OGRH, que estaba a la sazón apresurándose para implementar el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional (PAS) antes del 10 de enero de 1995, de conformidad con lo solicitado por la Asamblea General, estableciera el año 1995 como año de transición³². No obstante, tras nuevos ensayos, justipreciaciones e intercambios de ideas con el personal, el nuevo sistema se está estableciendo por etapas, con un periodo de transición que ha de comenzar en julio de 1995. Esto significa que el actual sistema de evaluación de la actuación profesional, muy defectuoso, se seguirá aplicando hasta mediados de 1996 y que las primeras calificaciones anuales oficiales en virtud del nuevo sistema PAS no estarán disponibles hasta mediados de 1997³³.

40. En virtud de un contrato con un consultor en capacitación, en 1995 se está impartiendo en todo el mundo una intensa capacitación acerca del PAS. En julio de 1995, habían llevado a término su capacitación 3.999 de 4.500 funcionarios, desde las categorías superiores de servicios generales hasta la de Secretario General Adjunto y se preveía que entre septiembre de 1995 y marzo de 1996 recibirían capacitación otros 7.600 funcionarios del cuadro de servicios generales. Por consiguiente, la importante tarea de capacitación con respecto al PAS ya se ha realizado en gran parte y el resto ya está programado.

41. A raíz de la capacitación sobre el PAS se han suscitado algunas emociones intensas y conflictivas. Se dio a conocer la vanguardia" del resto del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas y ha sido objeto de considerables expresiones de cinismo y desconfianza por parte del personal. Algunos funcionarios dudan de que el nuevo sistema sea mejor que los fracasados sistemas que lo precedieron. Algunos funcionarios y representantes del personal rechazan el nuevo sistema y lo califican de "inoperante" y "demasiado complejo", sin sugerir alternativas constructivas, o proponen engorrosos procedimientos de

protección que podrían asfixiar el nuevo sistema bajo interminables y debilitantes litigios como los ocurridos en el pasado. Por otra parte, otros funcionarios experimentan una profunda frustración debido a la deficiente actuación de la Secretaría en cuestiones de gestión y abrigan la esperanza de que el nuevo PAS pueda contribuir a corregir este problema, al establecer un sistema de trabajo en equipo y una firme orientación hacia los resultados. Otros funcionarios, en particular los más jóvenes, acogen con agrado la idea de un sistema que al menos trate de alentar la buena administración y la concentración en tareas bien definidas, con resultados y méritos bien determinados, en lugar de las vagas asignaciones y los "atributos" generalizados utilizados para calificar a los funcionarios en el pasado.

42. Habida cuenta del deplorable pasado desempeño de las Naciones Unidas en materia de evaluación de la actuación profesional y de las críticas contra el proceso de reforma precedentemente mencionadas, es importante regresar a los principios fundamentales. En su artículo 101, la Carta de las Naciones Unidas establece que "la consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal ... es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad". Además, en virtud del "Principio Noblemaire", los funcionarios de las Naciones Unidas reciben sueldos comparables a los de la administración nacional mejor remunerada (que durante muchos años ha sido la del Gobierno de los Estados Unidos). Con arreglo al bien establecido principio de "un día de buen trabajo a cambio de un día de remuneración equitativa", un tal nivel más alto posible de sueldos también obliga a los funcionarios de las Naciones Unidas a demostrar los niveles más altos posibles de desempeño, eficiencia y productividad.

43. Es necesario aplicar los preceptos de la Carta y del principio Noblemaire. La experiencia duramente obtenida en otras organizaciones demuestra que los sistemas de evaluación sistemática de la actuación profesional, aplicados consultando al personal, como el nuevo sistema que se está introduciendo en la Secretaría, cuando están bien documentados y cuando se los aplica en forma sostenida, constituyen un mecanismo imprescindible para respetar y aplicar dichos preceptos de actuación profesional en forma equitativa y eficiente y con un mínimo de controversias y sanciones administrativas³⁴.

44. Un sistema de evaluación de la actuación profesional sólo puede ser verdaderamente eficaz si es parte de una doctrina del desempeño profesional. La capacitación relativa al PAS y el programa de capacitación en materia de gestión están comenzando a crear la necesaria comprensión sobre la necesidad de una gestión más dinámica y resultados mejores, entre los funcionarios y en los lugares oficiales de destino de las Naciones Unidas en todo el mundo. Se están efectuando ajustes en los elementos más engorrosos del proceso del PAS³⁵, y esto ha de continuar. Lo importante es lograr que este elemento fundamental del nuevo sistema de obligaciones y rendición cuentas, con su hincapié en la actuación profesional, los resultados y los planes de trabajo (véase la sección C.2 infra) siga avanzando en forma sostenida hasta llegar a su plena implementación.

45. El Inspector tomó conocimiento con preocupación de que, si bien algunas dependencias ya han comenzado la aplicación provisional durante un año del nuevo PAS, otras están esperando que se produzcan acontecimientos conexos o no saben a ciencia cierta en qué momento comenzarán a aplicar el nuevo sistema. Lo que

ahora se necesita es asegurar que el nuevo sistema sea instalado sistemática y cabalmente en toda la Secretaría durante el período provisional, para evitar un sexto fracaso consecutivo de la Secretaría en sus intentos por establecer un correcto proceso de justipreciación de la actuación profesional. En esta etapa crítica, es menester vigilar muy cuidadosamente el nuevo PAS a fin de velar por que se lo establezca y se lo utilice de la manera indicada por la Asamblea General.

5. Supervisión interna

46. En el informe de la DCI sobre rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría, presentado en 1993, se indicó que los sistemas internos de supervisión en las Naciones Unidas estaban fragmentados y tenían graves deficiencias. Se comprobó que el grupo de mayor tamaño, auditoría interna, tenía menos personal que el necesario y demasiados puestos de nivel inicial, particularmente, habida cuenta del gran aumento de las responsabilidades de verificación de cuentas en los sectores de mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria. Se reconoció que la pequeña dependencia central de evaluación era un "hijo algo enteco" en la administración de las Naciones Unidas. La dependencia central de vigilancia estaba empantanada en una engorrosa contabilización de los productos y el grupo de asesoramiento sobre gestión tenía un papel operacional muy inferior al originariamente previsto.

47. La DCI recomendó la creación de una única dependencia consolidada de supervisión, mucho más independiente, que realizara más tareas de investigación e informara directamente a la Asamblea General³⁶. A fines de 1993, el Secretario General estableció, con carácter de transición, una oficina consolidada y en septiembre de 1994, la Asamblea General estableció la nueva Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)³⁷, bajo la dirección de un Secretario General Adjunto, quien asumió sus responsabilidades en noviembre de 1994.

48. La nueva OSSI aún está estableciendo sus funciones. Ha presentado sus primeros informes a la Asamblea General, que son aproximadamente una docena por año, además de su informe anual. Está enfrentando dificultades en materia de recursos: en 1993, los Inspectores señalaron que la nueva oficina debía contar con entre 200 y 800 puestos, en lugar de los 90 originariamente asignados, sobre la base de las proporciones de plantilla existentes en organizaciones públicas similares, y habida cuenta de que el gasto de las Naciones Unidas asciende a entre 4.000 y 5.000 millones de dólares. En verdad, en 1995 sólo se agregaron 8 puestos y se propuso un aumento neto de 11 puestos para el lapso 1996-1997³⁸.

49. Habida cuenta de que persisten las rigurosas limitaciones en los recursos, la nueva OSSI tendrá, por ende, que concentrarse en maximizar la capacidad y la productividad de los recursos humanos con que ahora cuenta. En el informe de la DCI presentado en 1993 se señaló que la dependencia necesitaría nuevos especialistas, como investigadores capacitados y expertos en sistemas actualizados de computación, en especial a fin de cumplir con sus nuevas responsabilidades frente a casos de despilfarro, fraude y malversación. Al reconocer esta necesidad de contar a la vez con nuevos especialistas y operaciones independientes, se ha autorizado ahora al Secretario General Adjunto de la OSSI a que contrate directamente a funcionarios que presten servicios en

la oficina, en lugar de ser contratados por la Secretaría, y también puede disponer el ascenso de esos funcionarios o su cesación en el servicio³⁹.

50. La Asamblea General estableció que serían funciones de la OSSI la vigilancia, la auditoría interna, la inspección y evaluación, la investigación y la aplicación de recomendaciones y presentación de informes⁴⁰. Es preciso que la oficina establezca una combinación adecuada de esas funciones, además de otras tres relaciones importantes. En primer lugar, si bien la OSSI puede brindar asesoramiento y apoyo a los directores de programas en algunas cuestiones de procedimiento, ya no hay en la Secretaría de las Naciones Unidas una dependencia cuya clara responsabilidad sea mejorar la administración o los servicios de gestión; y esto representa una laguna de gran magnitud en el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas (véase la sección C.4 infra). En segundo lugar, al establecer el papel de supervisión interna de la OSSI, la Asamblea General también destacó la necesidad de respetar las funciones separadas y distintas de los mecanismos externos de supervisión y de fortalecer dichas funciones; este proceso está en evolución⁴¹. En tercer lugar, actualmente la Secretaría está agregando algunos importantes recursos y procesos en materia de supervisión y alentando la transparencia (como se analiza en el capítulo VI):

51. Por otra parte, y lo que es más importante, se facilitaría enormemente la labor de los órganos de supervisión interna y externa si se aplicara correctamente el sistema de obligaciones y rendición de cuentas. Actualmente, es preciso esforzarse mucho para determinar qué está haciendo una dependencia o programa en particular, a través de un plan de mediano plazo vago y desactualizado, un presupuesto por programas que no ofrece la necesaria información, unos deficientes procesos y datos de vigilancia y evaluación y una carencia de asignación de responsabilidades y tareas específicas en cuanto al desempeño de dependencias y funcionarios de la Secretaría. El nuevo sistema proporcionaría mucha mayor claridad en los objetivos y planes de trabajo (véanse las secciones sobre obligación de rendir cuentas y gestión de la actuación profesional, infra). Esos objetivos y planes de trabajo detallados deberían ayudar a la administración, las dependencias de supervisión interna y externa y los órganos rectores a justipreciar en forma mucha más expedita los adelantos, los resultados y los problemas con que han tropezado los programas de las Naciones Unidas a todos los niveles.

6. Sistemas de información de gestión

52. En un informe preparado por la DCI en 1985, relativo a cuestiones de gestión en relación con el uso de computadoras, se indicó que el desarrollo de los sistemas informáticos en las Naciones Unidas estaba muy retrasado respecto de otros organismos del sistema. Las acciones realizadas por las Naciones Unidas no eran adecuadas, no estaban bien controladas y no redundaban en mejoras viables en los sistemas de gestión ni en economías en los costos. La DCI recomendó que se adoptaran urgentes medidas para asegurar el desarrollo claro de esos sistemas en las Naciones Unidas, la dotación de personal y los servicios al respecto⁴².

53. No obstante, la Secretaría avanzó con gran lentitud, hasta que una evaluación realizada por la Secretaría para el CPC confirmó las conclusiones de la DCI⁴³. A fines de 1987, el Secretario General reconoció que las Naciones

Unidas tenían un conjunto de 22 sistemas administrativos computadorizados independientes, que había una "insatisfacción generalizada, porque el sistema era anticuado y que esta situación había tenido "repercusiones graves" en forma de gastos adicionales, fragmentación y falta de resultados en toda la organización. El Secretario General propuso el establecimiento de un Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG)⁴⁴.

54. Durante varios años, el SIIG avanzó con dolorosa lentitud, debido primordialmente a la indecisión de la administración y a la carencia de un apoyo adecuado al contratista (lo cual causó apreciables excesos en los gastos y un costo final que, según se prevé, llegará a unos 76 millones de dólares, incluidos 3 millones de dólares para gastos de mantenimiento). Mientras tanto, los sistemas anticuados existentes han seguido proporcionando datos financieros y de personal que son inexactos, tardíos, incoherentes e insuficientes y que raramente pueden ser utilizados por los directores de programas en las operaciones cotidianas. Sin embargo, recientemente, merced a un liderazgo más decidido y tras una completa "reprogramación y represupuestación", y un examen por la Junta de Auditores, el SIIG puede ahora estar listo para llegar a un "masa crítica", de implementación y se ha previsto que llegue a término hacia fines de 1997⁴⁵.

55. En la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, se implementaron los elementos atinentes a recursos humanos básicos y algunos otros del SIIG en septiembre de 1993 y los relativos a derechos de los funcionarios en abril de 1995. Entre fines de 1995 y mediados de 1996 se han de implementar importantes aplicaciones financieras y de otro tipo. El SIIG no será implementado en las oficinas distintas de la Sede hasta más adelante, pero en todos los lugares oficiales de destino ya se han llevado a término encuestas técnicas y para la obtención de datos. El SIIG ya ha tenido algunas repercusiones sustanciales: por ejemplo, se comprobó inicialmente que unos 1.500 de los 7.400 funcionarios actualmente incluidos en el sistema (muchos de ellos, con contratos a corto plazo) carecían de contratos válidos, cantidad que ahora se ha reducido a menos de 200 funcionarios. Además, la calidad técnica y la capacidad potencial del SIIG en cuanto a obtener economías quedan ilustrados por el hecho de que actualmente tanto la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también están implementando las primeras etapas del SIIG.

56. El Inspector quedó impresionado por la capacidad potencial de algunos de los datos que ya está produciendo el SIIG en cuanto a mejorar el carácter caótico de la información sobre recursos humanos que se proporcionaba en el pasado a los directores de programas, y elevar en gran medida los niveles de transparencia y rendición de cuentas, con arreglo a lo solicitado por la Asamblea General. Al mismo tiempo, preciso es reconocer la complejidad del sistema: por ejemplo, actualmente se aplica en 68 lugares oficiales de destino y abarcará 128 monedas diferentes. La etapa fundamental comenzará en noviembre de 1995, cuando los nuevos regímenes de contabilidad, adquisiciones, viajes y gestión de bienes funcionarán en paralelo con el sistema anterior, hasta que el nuevo sistema se haya implementado cabalmente, lo cual se ha previsto para comienzos de 1996.

57. Aun cuando el SIIG se implemente totalmente hacia fines de 1997, es necesario tener presente que su función básica es promover la integración electrónica de oficinas que realizan tareas administrativas. La importante medida de establecer un sistema integral de información para la gestión de programas aún queda pendiente para el futuro: técnicamente, es posible agregar tal sistema al SIIG. Igualmente importante es señalar que la implementación parcial y prematura del SIIG llevó a efectuar amplios análisis de las corrientes de trabajo con lo cual, no obstante, se computadorizaron en gran medida las pautas existentes en dichas corrientes de trabajo. El Inspector opina que es muy importante que las futuras tareas de mejora de la gestión y las tareas ulteriores relativas al SIIG hagan hincapié en análisis sistemáticos a fondo de tales corrientes de trabajo, a fin de poder cuestionar, volver a justipreciar y perfeccionar los procesos relativos a las corrientes de trabajo en toda la Secretaría.

C. Adelantos pendientes

58. Si bien en las seis esferas principales descritas supra se han logrado algunos adelantos, hay otras cuatro esferas en donde es poco lo que se ha hecho y mucho lo que queda por hacer. Es preciso abordar esos elementos críticos para que realmente pueda establecerse en toda la Organización "un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas". Cualquier eslabón débil pone en peligro toda la cadena de acciones y en cada esfera es preciso que la Secretaría y los órganos intergubernamentales clarifiquen las tareas que deben realizarse, movilicen los recursos necesarios, establezcan la cadena de rendición de cuentas y seguidamente, pasen a la acción.

1. Directrices e instrucciones en materia de políticas

59. En 1986, el "Grupo de los 18" expertos destacó que una gestión eficiente del personal debía basarse en reglamentos y estatutos claros, coherentes y fáciles de comprender⁴⁶. Por su parte, en 1994, el Secretario General en su informe sobre el establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas destacó que: a) es preciso definir claramente las responsabilidades de la Secretaría y de su personal a todos los niveles, y b) las normas legislativas a las que han de ajustarse todos los funcionarios deberán ser claras, inequívocas, coherentes y comprensibles, deberán haber sido debidamente promulgadas y deberán estar, a disposición tanto de los supervisores como de los supervisados⁴⁷.

60. En el informe del Secretario General se indicó que en un examen que ya estaba en marcha se había comprobado la necesidad de modificar las prácticas y los procedimientos a fin de que la jerarquía legislativa fuera observada y cumplida en todos los casos; que las normas e instrucciones administrativas fueran revisadas y actualizadas regularmente; y que todas las instrucciones se publicaran y distribuyeran de manera de facilitar la referencia a ellas. Seguidamente, indicó una larga lista de enmiendas concretas necesarias en materia de directrices:

a) Una revisión del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, especialmente en lo relativo a las situaciones de emergencia y a una mejor delegación de autoridad;

b) Una enmienda del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada en lo tocante a la planificación de programas, la presupuestación, la supervisión y la evaluación;

c) La enmienda del régimen de adquisiciones y de las cuestiones de gestión conexas;

d) Un examen amplio del Estatuto y Reglamento del Personal, a fin de establecer un conjunto de normas más coherente, sencillo y fácilmente actualizable;

e) Un nuevo formato y una reformulación del Manual de Organización de la Secretaría;

f) Un organigrama de la Secretaría;

g) Un examen y revisión de varios boletines del Secretario General de la serie ST/SGB/Organization;

h) La preparación de un código de conducta oficial de las Naciones Unidas, seguida de un nuevo estudio a fin de determinar directrices éticas de particular importancia;

i) Un examen del sistema existente de delegación de autoridad, prestando especial atención a las operaciones sobre el terreno, las verificaciones internas y los problemas de despilfarro, fraude y malversación;

j) Un examen de las directrices sobre acciones administrativas que afectan las carreras y el establecimiento de un sistema de recompensas y medidas punitivas;

k) Un informe sobre un sistema revisado de administración de justicia; y

l) Un examen encaminado a simplificar y clarificar los instrumentos legislativos de las Naciones Unidas, perfeccionar la legislación subsidiaria existente y enmendarla a fin de crear un conjunto coherente y llano de normas legislativas.

61. Una vez que se hayan seleccionado todos los documentos descriptivos del marco de organización y reglamentario, se prepararían y publicarían en formato fácilmente accesible, entre otros, los siguientes documentos:

a) El Manual de Administración del Personal y los manuales de procedimientos conexos;

b) El Manual Financiero y los manuales de procedimientos conexos; y

c) Un manual de administración relativo a las actividades sobre el terreno⁴⁸.

62. A juicio del Inspector, este sería un sólido conjunto de normas de orientación y sería imprescindible que se les diera cumplimiento oportunamente a

fin de establecer el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas en toda la Secretaría. No obstante, cuando el Inspector preguntó a mediados de 1995 en qué estado estaban las tareas al respecto, por lo general recibió respuestas muy vagas. Sólo se han llevado a término las acciones relativas al régimen de adquisiciones (de manera muy sustancial, como se indica infra) y se han dado a conocer propuestas sobre administración de justicia (véase la sección C.3 infra). Las acciones relativas a todos los demás temas parecerían estar en algún punto del proceso conducente a su implementación, pero las fechas para llevarlos a término y las responsabilidades de la preparación en general estaban indeterminadas.

63. De esos elementos de orientación y autoridad, hay dos que son particularmente importantes. En primer lugar, si bien el Manual de Organización de la Secretaría ha existido durante varios decenios, "desapareció" en medio de la reestructuración de los últimos años, hecho que causó gran insatisfacción entre los Estados Miembros. El Manual de organización es un instrumento básico de gestión que proporciona descripciones uniformes de las funciones, responsabilidades y estructuras de los departamentos y oficinas financiados en todo o en parte con cargo al presupuesto ordinario. Además, vincula claramente las oficinas con las tareas correspondientes a sus mandatos, sobre la base de la plantilla, la descripción de tareas, el organigrama y la clara descripción de cada dependencia.

64. El Manual de Organización constituye, por sobre todo, un documento transparente y coherente que posibilita que los Estados Miembros y los funcionarios de gestión de la Secretaría determinen misiones, responsabilidades, programas de trabajo y estructuras armonizadas en la Secretaría. La revisión, pendiente desde hace mucho tiempo, de la mayor parte del Manual, se ha previsto será terminada hacia diciembre de 1995⁴⁹. No obstante, en agosto de 1995 sólo 8 de 25 departamentos u oficinas habían llevado a término la actualización de sus correspondientes secciones. Es extremadamente importante que el Manual se lleve a término tan pronto como sea posible y que en el futuro se lo mantenga actualizado, como piedra angular del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas.

65. En segundo lugar, el nuevo sistema asigna gran importancia a superar las deficiencias del sistema administrativo de las Naciones Unidas, que está sumamente centralizado, y a delegar facultades para que las operaciones cotidianas en toda la Secretaría sean tan expeditas y eficaces como sea posible y también asigna gran importancia a equilibrar debidamente la descentralización administrativa con las tareas centralizadas de control, vigilancia y coordinación. En 1994, la Secretaría estableció un grupo de trabajo encargado de examinar la delegación de facultades en la Sede y seguidamente, estudiar la situación en otras oficinas. Posteriormente, se lograron en las principales esferas de gestión, los siguientes adelantos:

a) La Secretaría ha destacado la urgencia de delegar en primer término la autoridad de las operaciones sobre el terreno, incluidas las de mantenimiento de la paz⁵⁰, como parte de la respuesta a las preocupaciones de la Asamblea General sobre las deficiencias operacionales al respecto. En 1994, en dos informes del Secretario General se analizaron los cambios necesarios para una gestión más eficaz de las operaciones de mantenimiento de la paz⁵¹.

b) En marzo de 1995, el Departamento de Administración y Gestión emitió directrices detalladas en beneficio de las oficinas de Ginebra y Viena, relativas a las medidas de delegación de autoridad existentes y nuevas, a fin de racionalizar, integrar y mejorar la gestión de los recursos humanos, los servicios y la respuesta a las necesidades en esos lugares oficiales de destino. Los equipos de encuestas sobre sueldos de la oficina de Gestión de Recursos Humanos han trabajado con personal de recursos humanos en los lugares oficiales de destino distintos de Nueva York y dicha oficina está preparando actividades de capacitación y de otro tipo para los demás lugares oficiales de destino, mediante grupos de apoyo en Nueva York.

c) Si bien el SIIG no será implementado en otros lugares oficiales de destino hasta más adelante, los equipos técnicos y de encuestas para la obtención de datos del SIIG ya han realizado una cantidad considerable de tareas preparatorias en los demás lugares oficiales de destino, como ya se mencionó.

d) La esfera en que queda por hacer la mayor parte del trabajo es la de la gestión financiera. En dos informes preparados en 1994, los Estados Miembros y un grupo intergubernamental de trabajo destacaron la necesidad de mejorar y fortalecer la administración financiera de las Naciones Unidas y las normas, procedimientos y medidas de tipo disciplinario⁵². En el informe del Secretario General sobre el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas presentado en 1994 se indicó que la secretaría, sobre la base de las conclusiones presentadas en 1994 por el mencionado grupo de trabajo sobre delegación de facultades, examinaría los controles internos y presentaría reglamentaciones revisadas para su consideración por la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones⁵³.

66. Poder asegurar que los funcionarios ejecutivos de las Naciones Unidas en los lugares oficiales de destino de todo el mundo puedan responder en forma flexible y creativa al rápido cambio de las situaciones y operaciones locales y mantener al mismo tiempo un control central y supervisión básicos, será un reto de grandes proporciones. El establecimiento de directrices claras y completas es obviamente imprescindible para el éxito de la descentralización de las funciones y la delegación de autoridad. Estas directrices deben prepararse y difundirse tan pronto como sea posible.

2. Gestión de la actuación profesional

67. En el informe presentado en 1995 por la DCI, relativo a la rendición de cuentas, la mejora de la gestión y la supervisión en el sistema de las Naciones Unidas, se destacó la importancia de la gestión de la actuación profesional. La Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) define la gestión de la actuación profesional como "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". La CAPI (que en 1994 actualizó sus principios y directrices para la evaluación de la actuación profesional⁵⁴) llegó a la conclusión de que una doctrina de la administración, relativa a la actuación profesional, debería abarcar una mayor transparencia y mejor comprensión de los sistemas por los funcionarios, insistir más enérgicamente en la evaluación objetiva y rigurosa del desempeño y agregar competencias (conocimientos teóricos y prácticos

necesarios, normas de aptitud y capacidad para los distintos grupos de tareas) a los sistemas basados en el cumplimiento de tareas⁵⁵.

68. El Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) también lanzó una iniciativa, basada en las directrices de la CAPI, a fin de promover sistemas más rigurosos de examen de la actuación profesional para los funcionarios ejecutivos de todo el sistema de las Naciones Unidas y contribuir a instaurar una "doctrina de la administración para la actuación profesional"⁵⁶. El diálogo entre el CCCA y el CAC trasunta un acuerdo acerca de que la gestión del desempeño debe conducir a la creación de doctrinas institucionales en las cuales el desempeño eficaz, la eficiencia y la rendición de cuentas son objetivos valiosos. Continúan las tareas relativas a prototipos de sistemas, directrices y marcos de referencia a fin de apoyar las acciones que ya se han iniciado en algunas organizaciones.

69. La organización que ha avanzado más al respecto, el PNUD, ha destacado la importancia de un marco que incorpore todos los elementos de rendición de cuentas y supervisión. Según lo indicado por un grupo de trabajo del PNUD, dicho marco y tales vinculaciones abarcan:

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 dicho 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 trabajo 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.

70. La Secretaría de las Naciones Unidas ya cuenta con dos y medio de los cuatro primeros elementos de ese marco de referencia. Los planes y presupuestos por programas revisados y, cabe esperar, perfeccionados, que se indicaron en la sección B.2, deberían proporcionar la necesaria orientación estratégica a más largo plazo. Además, ahora se estipula que los ejecutivos de alto nivel deben proporcionar cada seis meses al Secretario General planes concisos en los que se indiquen los objetivos específicos de los departamentos y oficinas, los obstáculos previstos, las maneras de superarlos y una evaluación de los problemas dimanados de planes precedentes o de las acciones correctivas al respecto. Además, se estipula que los ejecutivos de alto nivel han de preparar todos los años sendas declaraciones sobre su responsabilidad, facultades y obligación de rendir cuentas, a fin de clarificar sus posiciones y limitaciones particulares y sus obligaciones en materia de desempeño.

71. Esos marcos son importantes. Empero, tienen un nivel demasiado general como para proporcionar los claros y específicos objetivos, la responsabilidad en la ejecución de programas y los mecanismos de gestión que la Asamblea General solicitó al Secretario General que incluyera en el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas. El nivel esencial de desempeño y resultados es el de los

planes de trabajo de cada dependencia (y los planes de trabajo individuales) los cuales, como ocurre en el PNUD, se han de establecer en toda la Secretaría.

72. En 1994 se realizaron cursos prácticos sobre estrategias de implementación para altos funcionarios y se ha previsto impartir en 1995 cursos similares para todos los funcionarios responsables de productos⁵⁷. En la orientación y capacitación para el sistema de evaluación de la actuación profesional se presta atención especial a los planes de trabajo basados en metas de departamentos y divisiones y de funcionarios individuales. En virtud de esos planes, los objetivos del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas se expresan en planes de trabajo más concretos y basados en metas. A su vez, los planes de trabajo establecen indicadores de medición que reflejan aspectos de calidad, cantidad, costo y oportunidad.

73. El Inspector opina que esos planes de trabajo de las dependencias son un nuevo dispositivo esencial que posibilitará que la Secretaría establezca las responsabilidades, los plazos y las medidas concretas necesarias para poner en práctica con éxito la resolución 40/218 A de la Asamblea General⁵⁸. Habida cuenta de las deficiencias de los procedimientos existentes de vigilancia y evaluación y del pasado fracaso de las acciones encaminadas a establecer y mantener programas de trabajo por dependencia, esos nuevos planes de trabajo de las dependencias pueden proporcionar finalmente la "clara responsabilidad de la ejecución de los programas" a la que se aspira y que ha estado ausente por tanto tiempo. Esos planes de trabajo también pueden contribuir sustancialmente a una mejor supervisión de los programas y una mejor presentación de informes a los órganos intergubernamentales, según se indica en la sección final de este capítulo y en el capítulo VI.

74. Es preciso plantear dos aspectos metodológicos. En primer lugar, los planes de trabajo de las dependencias incluidos en la capacitación sobre el sistema de evaluación de la actuación profesional ya prevén (y decididamente deberían incluir) objetivos a plazo fijo, y establecer claramente qué se hará y cuándo, como se indica en el resto de este informe. En segundo lugar, la Asamblea General pidió concretamente que se agregaran "indicadores de la actuación profesional". No obstante, a) la preparación de indicadores de la actuación profesional que sean significativos siempre es difícil, sean cuales fueren las condiciones; b) la Secretaría ha tratado de formularlos en el pasado y ha fracasado; y c) continúa dependiendo en un enfoque "casero" por parte de directores de programas y funcionarios carentes de capacitación, lo cual plantea dudas acerca de su éxito en última instancia. El Inspector alienta sin lugar a dudas que se trate de preparar y especificar indicadores significativos de la actuación profesional para toda la Secretaría. Por otra parte, opina que adoptar en toda la Secretaría un enfoque de "quién, qué y cuándo" en los planes de trabajo sistemáticos para cada dependencia y objetivos a plazo fijo constituye la medida de máxima prioridad que debe adoptarse en primer término a fin de establecer una gestión eficaz del desempeño en las Naciones Unidas.

3. Administración de justicia

75. Desde hace mucho tiempo, las Naciones Unidas cuentan con un sistema de administración de justicia aplicable en casos de denuncias del personal, apelaciones y procedimientos disciplinarios. A fines del decenio de 1980, en

varios informes (entre ellos uno de la DCI) se mencionó una insatisfacción generalizada con ese sistema⁵⁹, pues es muy tedioso y complejo, exasperantemente lento para resolver los casos y muy oneroso en materia de recursos de personal, emociones y tiempo que consume.

76. En abril de 1993, la Asamblea General expresó que "lamentaba" que no se hubiera presentado un informe sobre este tema, cuya presentación había recomendado nuevamente en 1990. La Asamblea destacó la importancia de "un sistema de justicia interno justo, transparente, sencillo, imparcial y eficiente" y pidió al Secretario General que efectuara un estudio amplio del sistema de administración de justicia, en el que figurara información sobre el costo del sistema, y presentara a la Asamblea un informe al respecto a más tardar en 1994⁶⁰.

77. En el informe del Secretario General sobre un nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas presentado en 1994 se señaló que un grupo de trabajo había convenido en que era necesario revisar y racionalizar la proliferación de políticas, reglamentos, reglas e instrucciones administrativas aplicables a la administración de justicia⁶¹. En una serie de informes presentados en noviembre de 1994 y marzo y junio de 1995, el Secretario General propuso reformas a fondo en el sistema interno de justicia⁶².

78. El Secretario General observó que el procedimiento interno de administración de justicia había sido establecido hacía muchos años, cuando había unos pocos miles de funcionarios y sólo se tramitaban unos pocos casos cada año. Actualmente, el sistema involucra a unos 14.800 funcionarios y entraña un volumen de trabajo mucho mayor, con unas 108 apelaciones por año. En virtud del nuevo sistema, se tratará de resolver las controversias en forma más sencilla, de tramitar las apelaciones y aplicar los mecanismos disciplinarios en forma más profesional y expedita y de lograr un sistema general de administración de justicia mucho más simple y con mejor relación costo/eficacia.

79. Este sistema es sintomático de las numerosas reglamentaciones y normas antiguas que imprimen pesadez a la Secretaría, en momentos en que está tratando de adaptarse a los rápidos cambios y al "nuevo mundo" del decenio de 1990; es preciso que todas esas reglamentaciones y normas sean revisadas con urgencia (como ya se indicó en la sección C.1). Por otra parte, la administración del sistema de justicia reviste particular importancia. En 1987, el entonces Secretario General Adjunto encargado de la División de Administración y Gestión manifestó que "algo funcionaba muy mal" en el sistema de justicia interno y que, si éste no se defendía contra sentimientos crecientes de arbitrariedad y discriminación por parte del personal, podría socavar la moral de los funcionarios y "causar, en última instancia, la destrucción de la organización internacional, por altos que sean sus ideales y propósitos"⁶³.

80. Con el paso de estos ocho años, la aplicación de tal sistema defectuoso sólo ha logrado agravar la frustración y la desconfianza del personal y suscitar actitudes muy negativas y de escepticismo, que ahora amenazan la implementación del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas. A fin de crear la doctrina de la administración y la organización orientada hacia los resultados a que aspiran las Naciones Unidas, es importante que se establezca y se aplique,

tan pronto como sea posible, el nuevo sistema interno de justicia justo, transparente, simple, imparcial y dinámico.

4. Mejora de la gestión

81. En toda organización, una importante fuente de creatividad e innovación está constituida por los conocimientos, las percepciones y las ideas de los funcionarios. En el nuevo informe de la DCI sobre rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión se indica que muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (aunque no la Secretaría de las Naciones Unidas) poseen dependencias de servicios de gestión o de mejora de la gestión o están aplicando medidas generales de gestión para mejorar la calidad, círculos de calidad, promoción del trabajo en equipo, desarrollo en materia de organización, reducción de los costos y otras acciones encaminadas a aprovechar la creatividad y la experiencia del personal a fin de mejorar sistemáticamente las operaciones y reducir el despilfarro⁶⁴.

82. En 1976, la Asamblea General llegó a la conclusión de que era imprescindible contar con un programa eficaz y continuo de mejora de la gestión. Exhortó al Secretario General a fortalecer las funciones del Servicio de Gestión Administrativa mediante informes sobre los problemas de gestión, la adopción de medidas respecto de sus recomendaciones, la dotación de personal de alta calidad y la presentación de informes anuales a la CCAP sobre sus recomendaciones y las medidas adoptadas⁶⁵. La dependencia, cuyo nombre se cambió posteriormente por el de Servicios de Asesoramiento en materia de Gestión, experimentó muchas reformas en su organización y una declinación general. En 1993 fue trasladada a lo que sería posteriormente el SIIG y después fue paulatinamente eliminado.

83. Es lamentable que en momentos en que las Naciones Unidas se esfuerzan por establecer una doctrina de la administración y nuevos enfoques innovadores, carezcan de un programa de mejora de la gestión que abarque toda la organización y no tengan ya en el DAG funcionarios dedicados al análisis de la gestión. El nuevo SIIG, como ya se indicó, tiene un gran volumen de trabajo y una gran responsabilidad en materia de supervisión, pero su papel en cuanto a la mejora de la gestión es muy limitado. En el pasado, la Secretaría ha ensayado algunos programas de mejora de la gestión con participación del personal, pero dichos programas han ido desapareciendo⁶⁶. Actualmente se han empleado muy provechosamente algunos consultores externos en cuestiones de gestión, pero ésta es una respuesta sólo parcial. La DCI también ha sugerido que se efectúe una mayor cantidad de exámenes externos de la gestión y ha publicado informes preparados por los Estados Miembros y por consultores internacionales al respecto; lo propio está sucediendo en muchas otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁶⁷ (véase también el capítulo VI).

84. Por otra parte, y además, muchas otras organizaciones del sistema han ampliado recientemente sus limitadas actividades de desarrollo de la gestión, sus dependencias de asesoramiento y (o) sus programas de mejora al respecto⁶⁸. También las Naciones Unidas necesitan esos programas. Tres ex funcionarios del Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión, uno del cuadro orgánico y dos del de servicios generales, fueron devueltos a fines de 1994 por el SIIG a la DAG. Constituyen una nueva dependencia de gestión, que se ocupa de revisar el Manual de la Organización y controlar los formularios y las publicaciones

administrativas. No obstante, con esos pocos funcionarios no basta ni para absorber esas continuas e importantes responsabilidades ni para cumplir con otras funciones que anteriormente desempeñaba el Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión.

85. En 1976, la Asamblea General expresó su convicción de que era indispensable contar con "un programa eficaz y continuo de mejora de la gestión" y de que esto, a su vez, exigía "contar con un mecanismo interno central competente" que estuviera provisto del mandato necesario y gozara del máximo apoyo de alto nivel, y contar con los recursos necesarios a fin de respaldar las acciones de mejora de la gestión⁶⁹. En un examen realizado en 1991 del Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión, la DCI exhortó a que se lo revitalizara a fin de que contribuyera al análisis de la gestión y de los mecanismos de resolución de problemas, a la preparación de estándar de productividad, al perfeccionamiento de las operaciones, a la determinación de las necesidades de personal y a la mejora del análisis y el examen de las estructuras administrativas y de organización⁷⁰. Dado que en el futuro la Secretaría hará cada vez más hincapié en el análisis de los casos de redundancia, superposición y duplicación (véase el capítulo IV), una oficina del tipo de Servicio de Asesoramiento en Materia de Gestión es aún obviamente necesaria. La carencia de una dependencia de ese tipo es una inquietante "laguna" en el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas.

D. Responsabilidad en materia de rendición de cuentas

"Parecíamos un dinosaurio: sí nos daban un golpe en la cola, tardábamos tres semanas en acusar recibo del golpe en el cerebro."

recientes observaciones de un ejecutivo de una empresa multinacional otrora muy prominente, cuya burocracia "masiva y apoltronada" se vio obligada a realizar importantes tareas de reestructuración y reducción del personal, después de que se hubieron apoderado de ella competidores más dinámicos

86. A juicio del Inspector, las diez esferas de acción precedentemente indicadas representan pasos muy alentadores hacia el establecimiento de un nuevo sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas, tal como lo ha solicitado la Asamblea General. Empero, hay muchas medidas fundamentales de implementación que aún quedan por adoptar. En particular, el Inspector recomienda dos elementos adicionales que son imprescindibles para que el nuevo sistema funcione correctamente: un centro de coordinación claramente individualizable y obligado a rendir cuentas respecto de toda la iniciativa, y un firme hincapié en objetivos a plazo fijo en lo tocante a la labor de la Secretaría.

87. Como se señaló en la introducción, en 1993 la Asamblea General pidió al Secretario General que proporcionara "recursos suficientes" e indicara claramente "las dependencias, a niveles apropiados, para la realización de todos los programas y actividades"⁷¹. Si bien el Secretario General y el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión son responsables, en última instancia, de la instauración del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, no están en condiciones de prestar atención en forma cotidiana a esta

iniciativa de grandes proporciones. En la actualidad, no se ha asignado esa responsabilidad a nadie, y las acciones, particularmente en temas como las directrices en materia de políticas y la información (C.1 supra) e implementación son poco claras y están desorganizadas.

88. En su informe sobre rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión, presentado en 1995, los Inspectores señalaron que la planificación estratégica era el primero de cuatro elementos imprescindibles para posibilitar que las organizaciones del sistema respondieran a constantes cambios en las condiciones, las misiones y las responsabilidades (los otros tres elementos son la gestión del desempeño, el marco de planes de trabajo y una evaluación más integral del resultado de los programas). La planificación estratégica, si bien es utilizada a menudo en las empresas modernas, es una innovación relativamente reciente en las organizaciones del sector público. En la planificación estratégica se hace hincapié en la respuesta a los problemas, los servicios de alta calidad, el aprovechamiento más creativo de los funcionarios y la instauración de procesos continuos de planificación. Los planes estratégicos tratan de establecer tan claramente como sea posible en qué consiste una organización, qué hace y por qué razones lo hace, además de formular, ajustar y actualizar estrategias para conquistar las metas y objetivos del caso⁷².

89. En la encuesta realizada por la DCI en todo el sistema se comprobó un rápido aumento en la utilización de la planificación estratégica por parte de las organizaciones. Los mejores ejemplos son la oficina de Evaluación y Planificación Estratégica del PNUD, la oficina de Estrategia, Políticas y Planificación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y la Dependencia de Planificación, Estrategia y Políticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Por otra parte, muchos otros órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas están preparando ahora nuevos programas a fin de fortalecer su orientación estratégica, sus procesos de cambio de la gestión y sus sistemas de gestión, en forma integrada y continua⁷³.

90. En el mencionado informe, los Inspectores recomendaron que cada organización estableciera una única dependencia de coordinación que se encargara de la planificación estratégica, la gestión de la actuación profesional y la supervisión con máxima eficacia de la gestión y la rendición de cuentas, y que esa dependencia estuviera directamente por debajo del jefe ejecutivo de la organización. La dependencia debería integrar y catalizar tareas y responsabilidades de gestión a fin de fortalecer la flexibilidad y la capacidad de respuesta a los problemas en la organización, es decir, la gestión del cambio.

91. Es preciso que las Naciones Unidas cuenten con una dependencia de coordinación de ese tipo para que sea posible implementar y aprovechar correctamente el "sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas" solicitado por la Asamblea General y aunar eficazmente los muchos aspectos inconexos que se han resumido en este capítulo. Una organización tan grande como las Naciones Unidas, con una plantilla de más de 14.000 funcionarias en todo el mundo y cuyos gastos anuales ascienden a entre 4.000 y 6.000 milla de dólares, no puede implementar los cambios más complejos y de más vastos alcances de su historia si no posee un "cerebro" central, alerta y en pleno

funcionamiento. Volviendo a la comparación con el dinosaurio condenado que se hizo al principio de esta sección, es necesario que las Naciones Unidas estén en estado de alerta constante frente a los "golpes" en su cola o frente a otros cambios y retos potencialmente importantes, para que pueda evolucionar con éxito.

92. Hay otras consideraciones que también justifican la necesidad de contar con una dependencia de coordinación. En primer lugar, como ya se señaló, en 1993 la Asamblea General pidió al Secretario General que proporcionara "recursos suficientes" e indicara claramente "las dependencias a niveles apropiados" para la realización de todos los programas y actividades⁷⁴. La compleja "reforma de la gestión" en la Secretaría es, ciertamente, una acción prioritaria de reestructuración que merece contar con recursos específicos asignados a ella, así como con personal y funciones propios. En segundo lugar, al establecer la nueva dependencia de planificación estratégica de la OGRH se confirma ese enfoque, pero tal pensamiento estratégico no debería ciertamente circunscribirse únicamente a la gestión de los recursos humanos. En tercer lugar, en el informe presentado por el Secretario General en 1994, relativo al nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, se destacó que "el control sistemático de los procesos relacionados entre sí" sería "fundamental para alcanzar con éxito" los objetivos de la organización en el nuevo sistema (pero sólo se proporcionó un organigrama general en respuesta)⁷⁵.

93. Por consiguiente, el Inspector recomienda que, con carácter urgente, el Secretario General establezca una dependencia de coordinación dedicada a la planificación estratégica integrada y la vigilancia y el estímulo de la gestión del cambio: es decir, los funcionarios que deben asumir responsabilidades en materia de rendición de cuentas. La oficina podría depender directamente del Secretario General o de la DAG, dirigida por el Secretario General Adjunto. La nueva oficina aprovecharía en gran medida la labor de la nueva dependencia de planificación estratégica en la OGRH, pero a la vez proporcionaría un suplemento imprescindible y una ampliación de dicho trabajo. Podría desempeñar un importante papel en la preparación de análisis e informes para su presentación al Secretario General.

94. Por otra parte, y por sobre todo, esa dependencia debería mantenerse constantemente actualizada con respecto a todas las cuestiones relativas a la planificación estratégica en las Naciones Unidas, la implementación a largo plazo, la consolidación del nuevo sistema de rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a un ambiente en constante cambio. También debería ayudar al Secretario General y a la Asamblea General al coordinar, ajustar y generar planes de mediano plazo en forma continua, además de formular otras propuestas estratégicas a los órganos rectores y lanzar nuevas iniciativas de mejora de la gestión.

95. En la esfera concreta de la gestión, que es el tema de este informe, la nueva dependencia debería proporcionar en la Secretaría de las Naciones Unidas un centro único de coordinación para la gestión integral y el desarrollo de la gestión, centro que siempre ha estado ausente. A fin de contribuir a que la dependencia detecte las principales tendencias, problemas y oportunidades en materia de gestión, debería estar familiarizada con la situación en aspectos de importancia fundamental, tales como los siguientes:

- Expresión más clara de los objetivos en los documentos de planificación y programación;
- Fijación de prioridades;
- Mejores controles internos y otros importantes elementos de orientación en materia de políticas;
- Vigilancia de la implementación de los programas;
- Cuestiones de gestión de la actuación profesional;
- Preparación desarrollo y utilización de análisis y estadísticas sobre el volumen de trabajo;
- Formulación de programas de formación en materia de gestión y mejora de la gestión;
- Exámenes internos y externos de la gestión y seguimiento de las conclusiones de éstos;
- Directrices para las estructuras orgánicas y cambios en las mismas;
- Proyecciones de recursos humanos y cuestiones de administración de personal;
- Nuevos usos de la tecnología de la información; y
- Criterios para el manejo de los puestos y cambios al respecto.

96. En segundo lugar, el análisis efectuado en este capítulo ha destacado los problemas con que se tropezó en el pasado en lo tocante a establecer una firme orientación hacia los resultados en la planificación y la programación en las Naciones Unidas. Las actividades de evaluación y seguimiento han sido siempre "el hijo enteco" en la gestión de las Naciones Unidas y hay grandes riesgos de que esta situación continúe. Hace casi dos decenios, ya se estaba poniendo en evidencia en las Naciones Unidas una pauta de objetivos vagos, sumada a débiles intentos de evaluación ulterior de los resultados. En un informe de la DCI sobre programación y evaluación presentado en 1978 se sugirió, por sobre todo, la adopción de un sistema de objetivos a plazo fijo, a fin de lograr transparencia operacional y rendición de cuentas"⁷⁶.

97. La recomendación de la DCI se cumplió en forma vaga y paulatinamente fue quedando olvidada. Con todo, ahora, tras otros 17 años de débiles resultados en el desempeño y dada la insistencia de la Asamblea General en establecer un nuevo sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas, esta idea es una vez más pertinente. Mejor aún, hay un ejemplo directo, claro y actualizado de la manera de utilizar este enfoque. En diciembre de 1994, la Secretaría dio a conocer un estudio crítico preparado por un grupo de alto nivel de expertos externos en adquisiciones en el que se exhortaba a introducir a "cambios radicales en la doctrina, los procedimientos y las prácticas" del régimen de adquisiciones de las Naciones Unidas y se detallaban las acciones

correctivas necesarias (la publicación del informe es, en sí misma, un indicio muy auspicioso de una nueva "transparencia" en las operaciones de las Naciones Unidas⁷⁷).

98. En junio de 1995, en respuesta al estudio de dichos expertos, el Secretario General presentó un plan de acción para la reforma del sistema de adquisiciones y anunció la presentación posterior de un informe integral. En dicho plan de acción se aceptan las conclusiones en lo tocante a la excesiva burocracia, la falta de delegación de facultades, la limitada habilitación del personal, las reglamentaciones inflexibles y las deficiencias en la gestión y el liderazgo. Tras un análisis estándar de las acciones en curso, el informe presenta un plan de acción relativo a las adquisiciones y un calendario al respecto. En un anexo al informe se enumeran las 36 recomendaciones formuladas y se proporcionan fechas concretas para conquistar las metas correspondientes a cada una (salvo las 8 aún "en consideración"), y se indica el mes y el año entre julio de 1995 y agosto de 1996 y también se indica si ya se ha comenzado o no a adoptar medidas al respecto⁷⁸.

99. El Inspector recomienda que ese tipo de indicación clara y directa de las acciones que han de realizarse y las fechas correlativas - objetivos a plazo fijo - se aplique a todos los objetivos, actividades y tareas de importancia que figuren en los planes de trabajo de las dependencias (y los correspondientes planes de trabajo individuales) en toda la Secretaría de las Naciones Unidas. (Cuando haya dependencias o subdependencias que realicen actividades en forma continua y con productos repetitivos, en los planes de trabajo debería hacerse hincapié en los análisis del volumen de trabajo y los estándar al respecto, que la Asamblea General ha calificado reiteradamente como de "importancia decisiva"⁷⁹, vale decir, realizar acciones sostenidas a lo largo del tiempo conducentes a mejorar la productividad, aumentar la calidad, reducir los errores, abreviar los lapsos de procesamiento y (o) anular los retrasos. Dentro de un concepto aún más amplio, cada dependencia debería considerar periódicamente si la actividad debería realizarse de manera diferente, o por alguna otra persona, o debería cancelarse, en vista de otras necesidades prioritarias).

100. A fin de asegurar que dichos objetivos a plazo fijo sean reconocidos y aplicados en forma coherente como medidas básicas que posibiliten la rendición de cuentas sobre los resultados de los programas, tales objetivos deberían incluirse en todos los informes sobre el estado y el adelanto de cada uno de los programas y de las actividades de mejora de la gestión, que se presenten a los órganos intergubernamentales. Además, debería estipularse que tales objetivos a plazo fijo son un elemento necesario que han de examinar las dependencias de supervisión interna y externa cuando analicen el funcionamiento y los resultados de un programa o de las operaciones de una dependencia.

101. Solamente si se establecen y estipulan planes de trabajo de las oficinas dotados de objetivos, tareas y actividades concretos y plazos para llevarlos a cabo, será posible dar cumplimiento a la exhortación de la Asamblea General de establecer "responsabilidades claramente definidas en materia de ejecución de programas" y podrá proporcionarse, finalmente, el "mecanismo encaminado a garantizar que los directores de programas sean responsables de la gestión eficaz", además de la credibilidad y la transparencia concomitantes.

102. Como claro ejemplo de la necesidad de aplicar este criterio, la nueva dependencia de planificación estratégica también debería contar con un plan de trabajo y coordinar el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas con fijación de objetivos a plazo fijo, al igual que lo que ocurre con las reformas en el régimen de adquisiciones. En la actualidad, los numerosos elementos importantes del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas están "en proceso de implementación", pero de manera muy poco clara. La nueva oficina debería informar al Secretario General y a la Asamblea General sobre los adelantos que se están logrando y el cumplimiento de los plazos, por ejemplo, en dos aspectos muy importantes de la rendición de cuentas en los que actualmente hay incertidumbre acerca de su grado de adelanto y se necesita una estrecha vigilancia para asegurar el éxito en todo el sistema:

a) Aclaración de cuáles son las dependencias encargadas de cada una de las diversas actividades nuevas o revisadas de orientación en materia de políticas que se indican en la sección C.1 de este capítulo y en qué momento se llevarán a término las directrices de política que están preparando; y

b) Preparación de un calendario para todas las dependencias de la Secretaría en que se indique si han comenzado o cuándo comenzarán (sin tardanza y concretamente), el año de aplicación provisional del nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, como se indicó en las secciones B.4 y C.2.

III. ¿QUIÉNES SON LOS DIRECTORES DE LOS PROGRAMAS?

103. El informe sobre el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas preparado por el Secretario General en 1994 comienza con cuidadosas definiciones de responsabilidad, autoridad y rendición de cuentas. Lamentablemente, en ningún lado se define a los "directores de los programas" que están claramente individualizados en la resolución 48/218 de la Asamblea General y a los que ésta asigna un papel de importancia decisiva en este nuevo sistema. No obstante, en el informe se mencionan frecuentemente esos "directores de programas" y "directores de los programas", así como a los jefes de departamentos, oficinas y dependencias de organización principales; a los directores, a los oficiales de gestión superiores; a los altos funcionarios de gestión; al personal directivo, a los supervisores y al "personal encargado de determinados productos"⁸⁰.

104. Recurrir a otras fuentes no sirve de mucho. Pero en un informe sobre el nuevo formato del plan de mediano plazo se propone que las Naciones Unidas tengan 24 programas y también se menciona que actualmente hay 246 subprogramas, dando así indicios en términos generales del número de "directores de los programas"⁸¹. No obstante, el Inspector no pudo obtener de los funcionarios de la DAG en Nueva York una definición de los "directores de los programas"⁸¹. y su última esperanza, los funcionarios de la OGRH encargados de capacitar a esos "directores de los programas", dijeron que, en verdad, sólo están impartiendo capacitación por categorías, es decir, comenzando con los más altos funcionarios, seguidamente directores, seguidamente funcionarios superiores del cuadro orgánico, y así sucesivamente.

105. Además de la incertidumbre acerca de la definición y la cantidad de los directores de los programas en las Naciones Unidas, al parecer hay en la organización varios tipos muy diferentes de "directores". Algunos funcionarios administran programas de emergencia sobre el terreno en gran escala que son complejos, peligrosos e inestables. Otros trabajan en escala mucho menor, en la preparación de documentación y la prestación de servicios a un órgano intergubernamental. Otros trabajan en las "oficinas ejecutivas" y las "oficinas de apoyo a los programas" que existen en todas las oficinas y departamentos de la Secretaría. Los "Representantes Especiales" del Secretario General pueden tener importantes responsabilidades de gestión y los funcionarios encargados de los sistemas de gestión también asumen algunas responsabilidades de gran magnitud en cuanto a la gestión del personal de toda la Secretaría. Finalmente, es preciso diferenciar las categorías fundamentales de directores de programas superiores o ejecutivos, directores y supervisores.

106. Tal vez nunca se haya definido claramente a los "directores de los programas en las Naciones Unidas", lo cual refleja la baja prioridad asignada en el pasado a esta categoría de personal. En uno de los informes de la DCI más frecuentemente citados, relativo a problemas de personal y preparado en 1971, se examinaba la "crisis de modernización" que enfrentaba la Secretaría: rápido aumento del número de funcionarios, tareas mucho más diversas y complejas, dificultades de contratación y confusión respecto de las aptitudes y las medidas de reforma que la Secretaría necesitaba en las esferas de gestión técnica⁸². Cabe lamentar que este análisis efectuado hace 24 años suene embarazosamente pertinente a la situación actual.

107. El Inspector abriga por cierto la esperanza de que la OGRH y su nueva dependencia de planificación de recursos humanos dedique una atención mucho mayor a definir, individualizar, seleccionar y desarrollar a los directores de los programas en la Secretaría. Mientras tanto, recientemente han aparecido unos pocos informes, cuya preparación había sido encarecidamente solicitada por la Asamblea General y que la Secretaría proporcionó con alguna hesitación, en los que se arroja al menos alguna luz sobre la situación.

a) En agosto de 1994, y tal como lo había solicitado la Asamblea General varias veces a partir de 1991, el Secretario General informó acerca de los procedimientos y normas para la creación, eliminación, reclasificación, conversión y distribución de puestos del presupuesto ordinario (se excluyeron los procedimientos sustancialmente diferentes aplicados a puestos extrapresupuestarios)⁸³;

b) En diciembre de 1994, el Secretario General presentó un informe complementario, solicitado por la Asamblea General, a fin de clarificar la posición de los Representante Especiales, los enviados especiales y otros altos funcionarios designados por el Secretario General, en el que se establecían directrices relativas esos funcionarios. La Asamblea pidió al Secretario General que velara por mantener en un mínimo la cantidad de esas personas, definiera y delineara más claramente sus funciones y responsabilidades, evitara cualquier posible duplicación y asegurara el pleno cumplimiento de los reglamentos financieros y los procedimientos presupuestarios vigentes⁸⁴;

c) En respuesta a la preocupación de la Asamblea General acerca de los posibles efectos negativos del empleo de jubilados sobre la contratación y los ascensos en la Secretaría, en julio de 1995 la Secretaría preparó un informe detallado sobre el empleo de jubilados⁸⁵. Seguidamente, la Asamblea General pidió al Secretario General que formulara una política amplia sobre el empleo de jubilados, incluidos los controles internos apropiados. La Secretaría está preparando nuevas directrices sobre límites en la remuneración y preparará un informe detallado sobre el empleo de funcionarios jubilados para su presentación durante el quincuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General.

108. Mientras tanto, parecería que en el vago grupo de "directores de los programas" en la Secretaría de las Naciones Unidas hubiera tres amplias categorías en lo que respecta a la calidad. En primer lugar, hay directores de programas que se desempeñarían con éxito en casi cualquier organización pública o privada. Esas personas o bien ingresaron a las Naciones Unidas cuando ya estaban dotadas de gran experiencia y capacitación en técnicas modernas de gestión, o tienen la buena fortuna de poseer "talento natural" para la gestión (véase infra). Es menester reconocer, alentar, recompensar y emular a esos buenos directores de programas.

109. Un segundo grupo, muy probablemente el más numeroso, está compuesto por directores de programas no capacitados. Uno de los pocos análisis concretos recientes de la doctrina de la administración en las Naciones Unidas (o de la ausencia de dicha doctrina) se realizó en 1993 para contribuir a la creación del nuevo programa de capacitación en materia de gestión. Su conclusión más notable, en comparación con otras organizaciones, era la frecuencia con que personas no capacitadas eran Colocadas en puestos de gestión en el sistema de las Naciones

Unidas. Varios de los directores de programas entrevistados "carecían por completo" de conocimientos en técnicas contemporáneas de gestión, como los principios de desarrollo de las organizaciones, el manejo del cambio o la calidad en los cambios de la gestión. En el estudio se comprobó que los funcionarios de la Secretaría apoyaban en general la introducción de cambios sustanciales en la gestión de las Naciones Unidas pero destacaron que, para ser eficaz, la capacitación en materia de gestión debía ir acompañada de cambios correlativos en los incentivos, los sistemas y los procedimientos (cambios que, cabe esperar, ahora se efectuarán en virtud del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas).

110. Se ha definido en forma simplista la gestión como "lograr que las personas realicen tareas". Por consiguiente, la gestión combina que se preste gran atención a la actuación profesional y los resultados, con los conocimientos prácticos necesarios para conducir y tratar eficazmente a las personas. Se acepta cada vez más que un buen director de programas debe poseer y desarrollar algunas aptitudes de importancia decisiva. En recientes informes de la CAPI y del CCCA se han analizado esas aptitudes, así como la importancia de fortalecer la gestión en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mediante la instauración de una doctrina de rendimiento en la gestión. El CCCA ha propuesto, como base para continuar el debate, la siguiente lista de aptitudes personales sobre cuya base podría evaluarse la actuación profesional de los directores de programas en el sistema:

- a) Integridad y perspectivas internacionales;
- b) Comunicación;
- c) Liderazgo;
- d) Capacidad de análisis y de resolución de problemas;
- e) Capacidad de negociación, persuasión e influencia;
- f) Adaptabilidad, flexibilidad, madurez;
- g) Orientación hacia los resultados;
- h) Capacidad de conducción de los recursos humanos.

111. El nuevo programa de la Secretaría para capacitación en materia de gestión hace considerable hincapié en el desarrollo de esas aptitudes en los directores de programas en las Naciones Unidas. Cabe esperar que esa capacitación posibilite paulatinamente que mucha mayor cantidad de directores de programas en la Secretaría cumplan bien con sus funciones, aun cuando está avanzando lentamente debido a las limitaciones en la financiación.

112. Las diversas aptitudes y conocimientos precedentemente indicados ponen de manifiesto que la tarea de un buen director de programas, cuando se la realiza correctamente, es muy ardua y entraña grandes responsabilidades. El funcionario o la funcionaria de gestión deben demostrar creatividad y previsión; deben motivar y apoyar incesantemente a los funcionarios e interactuar con ellos y

deben aplicar su buen juicio en una combinación compleja y cambiante de cuestiones operacionales con el marco más amplio de los programas y objetivos generales de la Organización. Lejos de ser un director de programas tímido, que se atiene a lo que está escrito", que se contenta con aplicar las normas y procedimientos establecidos y que emite órdenes a un personal lejano desde un escritorio a puertas cerradas, el buen director de programas debe liderar por el ejemplo, con integridad, duro trabajo y una disposición a considerar y aplicar continuamente nuevos enfoques que produzcan buenos resultados y posibiliten alcanzar los objetivos programáticos de manera más eficaz.

113. Este contraste entre un liderazgo dinámico en la gestión y una administración encajonada conduce a la tercera categoría de directores de programas en las Naciones Unidas: los malos directores. En un estudio ya mencionado realizado en 1993 por consultores para la Secretaría se resumieron algunos problemas básicos muy graves en la doctrina de la administración existente en las Naciones Unidas, confirmados por otros análisis. Tales problemas dimanaban de los siguientes factores:

a) Una "junta directiva" de las Naciones Unidas integrada por 185 miembros cuyos puntos de vista son delicados y están en competición y a veces en conflicto entre sí, cuyas actividades legislativas son mucho más influyentes y están mucho más generalizadas que en los gobiernos nacionales típicos o incluso que en otras organizaciones internacionales, y que limitan al Secretario General en su carácter de "más alto funcionario administrativo" (en el capítulo VI figura un análisis más a fondo);

b) Una doctrina de organización que valora en forma creciente el control en lugar de la facilitación, el "proceso" por encima de los resultados, la jerarquía en detrimento de la colaboración, y el poder personal por encima del propósito colectivo, todo ello en un contexto multicultural sumamente delicado;

c) Complejos y engorrosos sistemas y controles de gestión, que limitan las facultades discrecionales de los directores de programas pero que, sin embargo, posibilitan los abusos de autoridad;

d) La percepción de que la administración y la gestión tienen menos valor que las "tareas sustantivas";

e) El muy amplio alcance del control en los niveles superiores de una compleja Secretaría y, con frecuencia, una comunicación deficiente entre: 1) distintos directores de programas, 2) distintos niveles en la jerarquía, hacia arriba y hacia abajo, y 3) distintas dependencias, todo lo cual desalienta los procesos eficaces de consulta y control;

f) Una confusión general acerca de las metas y objetivos de la organización, que no quedan en absoluto aclarados pese a las grandes cantidades de tiempo que los directores de programas deben dedicar a cuestiones presupuestarias;

g) Una ausencia de mediciones y estándares claramente comprendidos, los cuales se necesitan para establecer responsabilidades en la actuación profesional de los funcionarios, los directores de programas y las dependencias;

h) La valoración de los derechos de los funcionarios por encima de las necesidades de la organización, lo cual conduce a normas, procedimientos y prácticas que subvierten la capacidad de liderazgo de los directores de programas;

i) La práctica de circunvenir las normas de contratación y ascensos para posibilitar que los objetivos de la Organización queden supeditados a objetivos personales y políticos;

j) Unos procedimientos financieros y presupuestarios tan complejos y engorrosos que sus aplicaciones son poco oportunas y casi inútiles;

k) Unas oficinas de control más preocupadas por evitar fracasos que por propiciar éxitos o mejoras en los sistemas para que sirvan mejor a sus usuarios y a la organización.

114. Actualmente, el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas solicitado por la Asamblea General que está preparando la Secretaría está abordando muchos de esos gravísimos problemas. Pero éstos sirven como intenso recordatorio de las dificultades con que tropiezan los radicales procesos de cambio en la gestión que están ahora en curso. El clima de desorden e indisciplina que reflejan ayuda por cierto a explicar cómo fue posible que las Naciones Unidas hayan establecido cantidades excesivas de malos directores de programas.

115. Esos directores de programas, lejos de concentrarse en los resultados de los programas, las futuras estrategias y el desarrollo, el apoyo y el liderazgo del personal, se han adaptado al desorganizado e indisciplinado clima de gestión descrito y a menudo lo han explotado. Han funcionado con un estilo dictatorial y dominante, insistiendo en su derecho de delegar todas las tareas sin involucrarse personalmente en ellas, de interpretar las normas según su buen saber y entender y, en demasiados casos, de tratar a los funcionarios en forma caprichosa y abusiva y mantenerlos a distancia. Se envanecían de su capacidad de lograr "que las tareas se hicieran" administrativamente, mediante maniobras entre bambalinas para soslayar el engorroso sistema de controles y procedimientos, pero tenían muy poco interés en los resultados o en el cumplimiento de los objetivos. Y si bien ese tipo de director de programas, existía hasta las categorías D y superiores, sus preocupaciones se centraban más en las actividades administrativas de rutina que en el dinamismo, la creatividad, la previsión y el liderazgo que deben desplegar los buenos directores de programas.

116. Los "figurantes" que fueron individualizados - e incluso hasta entrevistados - hace unos años por la prensa internacional (altos funcionarios de la Secretaría que recibían su sueldo completo pero a los que se les había ordenado que "se quedaran en su casa") han sido ahora, cabe esperar, eliminados de la Secretaría. También cabe esperar que la mentalidad de "director de programas soberano" también se esté disipando. No obstante, el Inspector ha tomado conocimiento de una situación relativamente reciente en que un funcionario del cuadro orgánico se quejó ante una funcionaria administrativa auxiliar superior acerca de la falta casi total de involucramiento de su nuevo supervisor en la labor de "su" dependencia y la interpelada respondió, con sincera sorpresa: "pero los Directores no están obligados a realizar ninguna tarea".

117. Recientemente, el actual Secretario General Adjunto de la DAG observó que no podía olvidar el enorme "estallido de aplausos" en una reunión celebrada en 1995 con el personal de Ginebra, cuando un funcionario denunció la baja calidad de la administración. Dijo que este incidente había sido un "momento definitorio" en su relación con las Naciones Unidas y reconoció el derecho del personal a un buen liderazgo y la obligación de los ejecutivos de proporcionárselo⁸⁶. El Inspector ha de agregar solamente que muchas personas entre los dirigentes de las Naciones Unidas, su personal, las delegaciones de los Estados Miembros y los observadores externos tienen cabal conciencia de que una gestión deficiente puede deteriorar a cualquier organización y causarle una grave declinación. Por el contrario, una doctrina de la administración vigorosa y orientada hacia los resultados y un firme liderazgo moral pueden proporcionar el dinamismo y la atmósfera saludable que deben animar a las Naciones Unidas para poder prosperar, evolucionar y satisfacer los ambiciosos objetivos fijados por los Estados Miembros.

118. El proceso de desarrollar y establecer en la Secretaría una sólida doctrina de la administración merece un análisis mucho más cuidadoso, además de atención y transparencia, ahora y en el futuro. A continuación se señalarán sólo tres aspectos.

119. En primer lugar, el Inspector obtuvo datos acerca de dos puestos operacionales básicos en materia de gestión en la Secretaría. En el período de casi un decenio transcurrido desde enero de 1986 hasta mediados de 1995, hubo no menos de nueve Secretarios Generales Adjuntos u oficiales a cargo de la DAG (uno de los cuales ocupó ese puesto dos veces). La duración de sus mandatos osciló entre 1 y 27 meses: el funcionario que ocupaba el cargo en agosto de 1995 era, tras sólo 16 meses, el segundo por orden de importancia en cuanto a la duración de sus servicios. En cuanto a los Subsecretarios Generales de Gestión de Recursos Humanos, la situación es muy poco mejor: entre 1986 y fines de 1992 hubo sólo tres de ellos, pero en menos de tres años transcurridos desde 1992 hubo cuatro (y durante parte de este período se redujo la categoría del puesto a la de director D-2. Para lograr éxito en cuanto a establecer una firme doctrina de la administración en la Secretaría es preciso no sólo contar con fuertes líderes y nuevos procedimientos, sino también contar con un grado mucho mayor de estabilidad y continuidad en el liderazgo.

120. En segundo lugar, en su informe sobre rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría, presentado en 1993, la DCI observó que el sistema de evaluación de la actuación profesional existente en la Secretaría no prevé la evaluación de la actuación profesional de los directores de alto nivel ni de los funcionarios encargados de formular políticas en la Secretaría (categorías D-2 y superiores). La DCI tomó nota con agrado de que en la resolución 48/218 A de la Asamblea General se especifica muy firmemente que el nuevo sistema ha de incluir "la evaluación del desempeño de todos los funcionarios, incluso los de categoría superior, mediante objetivos e indicadores del desempeño"⁸⁷. Dado que en algunas secciones de la Secretaría ha habido alguna roncería respecto de impulsar esta idea, el Inspector opina que cuando comience a aplicarse oficialmente en 1996 el nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, será muy importante para la eficacia y la credibilidad de la nueva doctrina de la administración que el sistema de evaluación profesional se aplique a todos los funcionarios.

121. En tercer lugar, hay muchos detalles que indican que deben seguir analizándose a fondo todos los aspectos de la estructura de gestión en la Secretaría. Al respecto, se presentan algunos ejemplos:

a) un nuevo taller de capacitación que se imparte en la Secretaría está destinado a "funcionarios de las categorías P-4 a D-2 que se ocupan del proceso de preparación de informes"⁸⁸ (¿acaso no son los funcionarios de las categorías P-2 y P-3 los que realmente redactan, mientras que los de las categorías P-4, P-5, D-1, D-2 y más altas los supervisan?);

b) en un anuncio publicado en 1994 por la Secretaría en la prensa internacional se solicitaban funcionarios superiores especializados en adquisiciones a fin de que se encargaran de "la gestión de un servicio o sección de aproximadamente 15 a 30 oficiales de adquisiciones del cuadro orgánico"⁸⁹ (esta enorme diferencia entre 1:15 y 1:30 en la relación entre directores de programas y personal, ¿contribuyó acaso a los graves problemas de gestión de las adquisiciones detectados por los expertos de alto nivel a fines de 1994 y mencionados en otras partes de este informe?);

c) en una evaluación oficiosa realizada en 1994 del fracaso de un contrato para establecer nuevos procedimientos técnicos de identificación de los funcionarios en Nueva York, que costó (causó la pérdida de) casi un millón de dólares, se incluía la observación de que había "demasiadas firmas involucradas" como para poder establecer a quién correspondía la responsabilidad de este grave error (¿no debería acaso hacerse hincapié en asegurar que la excusa de "demasiadas firmas" nunca ocurra nuevamente?); y

d) en un bochornoso ejemplo de "papeleo" burocrático desenfrenado, en 1993 un asesor técnico detalló en una carta a un periódico interno del personal que se habían necesitado no menos de 20 firmas de funcionarios de la Secretaría para aprobar su solicitud de viaje para una misión sobre el terreno, sin contar varias iniciales no aclaradas que se habían agregado a los documentos⁹⁰ (¿con qué frecuencia siguen ocurriendo en la Secretaría trámites que desperdician tantos recursos?).

122. En este análisis de los problemas de gestión en la Secretaría, el Inspector ha utilizado preferentemente verbos en tiempo pasado, en la esperanza de que la decisiva aplicación de los nuevos procedimientos y reformas que se indicaron en el capítulo II contribuirá a poner fin a las malas prácticas y a facilitar las buenas prácticas de gestión. Cabe esperar que los diversos nuevos sistemas, la orientación normativa y de capacitación, los datos sobre la actuación profesional, el nuevo código de conducta del personal, la supervisión más a fondo, y la "doctrina de los resultados" que se están estableciendo liberará, propiciará y recompensará a los buenos directores de programas en la Secretaría; proporcionará apoyo y capacitación para ayudar a los directores de programas que no están dispuestos a actuar con eficacia; y conducirá a la actualización, la reasignación o el reemplazo de aquellos cuyo desempeño sea deficiente, aplicando por ende las sanciones que la Asamblea General exhortó a aplicar en su resolución 47/226 de 1993⁹¹.

123. Además del programa de capacitación en materia de gestión que ya ha comenzado, y además de la necesidad de contratar en el futuro posibles

directores de programas que posean mayores conocimientos y aptitudes en materia de gestión, será particularmente importante mejorar los controles internos a fin de elevar la calidad de la gestión en las Naciones Unidas. En el informe presentado por la DCI en 1993, relativo a rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría, se analizaron las numerosas preocupaciones de la Asamblea General acerca del fortalecimiento de los sistemas de control de la gestión financiera⁹², preocupaciones que fueron reiteradas en 1994 por los Estados Miembros y por el grupo intergubernamental de trabajo⁹³. En el informe sobre rendición de cuentas en todo el sistema presentado por la DCI en 1995 se llegó a la conclusión de que se está reconociendo cada vez más que una continua acción encaminada a mejorar e integrar los sistemas de control interno es fundamental para la eficacia de la Organización; y muchas organizaciones; del sistema de las Naciones Unidas están ahora revisando sus sistemas de control interno⁹⁴. Será imprescindible mejorar sostenidamente los controles internos en las Naciones Unidas para poder establecer firmemente la nueva doctrina de la administración.

124. Preciso es repetir que, después de tantos años de sistemas administrativos que funcionaron a la diablo, el cambio hacia una nueva doctrina de la administración dinámica y con participación de los interesados será un proceso largo y difícil. No obstante, es evidente que una nueva doctrina de la administración puede fortalecer en gran medida a las Naciones Unidas y mejorar sus resultados futuros, al determinar en forma mucho más sistemática y transparente cuáles son los "directores de programas" que son realmente directores. Lamentablemente, hay otro factor que puede ejercer grave presión para que se logre un cambio a un ritmo mucho más acelerado y brutal en materia de organización y gestión: las cuestiones de "reducción" que se consideran en el capítulo siguiente.

IV. PRESIONES PARA LA "REDUCCIÓN DE LA MAGNITUD DE LAS OPERACIONES"

125. En el informe de la DCI presentado en 1995 relativo a rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas, se señaló que la "reducción de la magnitud de las operaciones" - reducción de los recursos en materia de finanzas y personal de las organizaciones - está pasando rápidamente a ser un tema de gran importancia en todo el mundo, en lo tocante a la planificación estratégica y las cuestiones de organización. En el pasado, varios organismos del sistema padecieron graves reducciones en sus fondos y su personal. En los últimos años, y especialmente en 1995, ha ido en aumento la cantidad de organismos que están reduciendo su plantilla. Por otra parte, los Inspectores tienen la impresión de que la mayoría de las organizaciones del sistema aún no se han preparado realmente para enfrentar esta desagradable posibilidad, de modo que cualesquiera reducciones a fondo que pudieran surgir repentinamente en cualquier momento probablemente causarían muchos innecesarios daños, no sólo al personal y a sus carreras, sino también a los programas de las organizaciones.

126. Las condiciones reinantes en todo el mundo incrementan las presiones. En una economía mundial sumamente competitiva, va en aumento la incertidumbre en cuanto a perspectivas de empleo y seguridad en el empleo para profesionales que realizan tareas administrativas y directores de programas de nivel intermedio, así como para otros funcionarios⁹⁵. En las organizaciones de gran magnitud, la naturaleza misma del trabajo está experimentando grandes cambios⁹⁶. Es posible que los Estados Miembros pasen a ser mucho más selectivos al decidir cuáles son las organizaciones internacionales a las que optan por brindar su apoyo⁹⁷. Los fondos de asistencia al desarrollo están en los niveles más bajos registrados en los últimos 20 años⁹⁸. En síntesis, las organizaciones internacionales y de otro tipo se ven ahora obligadas a reducir pronunciadamente o a reajustar sus operaciones, debido a la combinación de esas presiones económicas, financieras y normativas⁹⁹.

127. La Secretaría de las Naciones Unidas es cada vez más vulnerable a la inestabilidad de la financiación. En 1993, un 64% del importe de los recursos, que en términos generales es del orden de 4.600 millones de dólares, procedieron de contribuciones especiales para misiones de mantenimiento de la paz y de otros tipos, un 14% de contribuciones voluntarias y sólo un 22% de las cuotas prorrateadas con destino al presupuesto ordinario¹⁰⁰ y en esta última categoría, la mayor parte de los importes se hicieron efectivos con mucha demora, lo cual causó una continua crisis en la corriente de efectivo. En el informe sobre puestos con cargo al presupuesto ordinario presentado por el Secretario General en 1994 se indica que entre los bienios de 1984-1985 y 1990-1991 hubo una sustancial reducción de más del 16% en la plantilla de personal, debido principalmente a las recomendaciones del "Grupo de los 18" expertos. No obstante, desde entonces se ha restaurado lentamente la cantidad total de puestos en la Secretaría¹⁰¹.

128. Como ya se indicó, en el proyecto de presupuesto por programas de las Naciones Unidas correspondiente a 1996-1997 se indica una disminución neta de 109 puestos y una reducción del 2,4% (109 millones de dólares) en los fondos con respecto al bienio anterior. No obstante, tal reducción está lejos de satisfacer las presiones en pro de la reducción burocrática en muchos presupuestos y

burocracias nacionales (como por ejemplo, los 270.000 puestos que se están eliminando en la administración pública que sirve de comparación, la de los Estados Unidos de América). Además, en la prensa y en otros lugares se ha hablado de la posibilidad de introducir reducciones del orden del 10%, o el 20% o incluso el 30% en el total de funcionarios de las Naciones Unidas, así como la completa eliminación de dependencias de las Naciones Unidas. Si bien es sumamente ingrato considerar la posibilidad de reducir los programas y el personal de las Naciones Unidas, es importante preparar algunos planes para situaciones imprevistas, a fin de minimizar los efectos si se dieran esas situaciones. También es necesario que la Secretaría examine las "lecciones de la experiencia" tan duramente obtenidas por las numerosas otras organizaciones de gran magnitud que ya han pasado por ese proceso tan difícil¹⁰².

129. Mientras tanto, hay medidas conexas que están surgiendo en distintas esferas. Si bien no se considera que se trate de una acción encaminada a "reducir las operaciones", en 1994 la Asamblea General refrendó un "programa de separación anticipada del servicio" a fin de proporcionar pagos especiales a funcionarios, principalmente de categorías superiores y edades entre 55 y 58 años, quienes consideran "que no están satisfaciendo sus aspiraciones en lo relativo a sus carreras" y desean solicitar una jubilación o separación del servicio anticipada¹⁰³. Habida cuenta de la falta de eficacia del sistema de evaluación de la actuación profesional, la selección no se ha de basar en la pasada actuación profesional sino en el juicio los directores de programas. En diciembre de 1994, la Asamblea General aprobó este "programa de eliminación natural de puestos", por un período de varios años¹⁰⁴.

130. Tentativamente, se estima que el costo de este nuevo programa será de unos 16 millones de dólares para 1995 y tal vez de 45 millones de dólares en general. El Inspector está de acuerdo en que es importante "abrir" la estructura de gestión a nuevas oportunidades, enfoques y actitudes. No obstante, hay varios factores a tener en cuenta: a) algunos opinan que las sumas de dinero que se han de ofrecer son demasiado generosas, mientras que otros consideran que son punitivas; b) no se proporcionó a la Quinta Comisión la declaración de práctica sobre las consecuencias para el presupuesto por programas de esta nueva actividad (no obstante, los fondos se imputarán a gastos comunes de personal que ya están presupuestados); y c) si hay mayores presiones hacia la reducción de la plantilla, puede resultar necesario un número mayor aún de separaciones del servicio. A juicio del Inspector, esas circunstancias bien podrían justificar una reconsideración a fondo de las políticas generales financieras Y de personal en relación con las separaciones del servicio en las Naciones Unidas Y el manejo de éstas, en un futuro muy próximo.

131. También se ha dado comienzo a otros elementos de un "replanteo" básico del despliegue y el aprovechamiento de los escasos recursos de las Naciones Unidas. En el informe sobre la gestión de puestos presentado por el Secretario General en 1994 se reconoció que en la actualidad, un aspecto deficiente es la ausencia de un examen sistemático de los puestos por los directores de programas, antes de solicitar nuevos puestos¹⁰⁵. En varias ocasiones, la Asamblea General ha pedido concretamente que se apliquen cuidadosas normas sobre el volumen de trabajo, no sólo para justificar todos los nuevos puestos en la Secretaría, sino también para la justificar continuación de cualesquiera puestos que queden vacantes¹⁰⁶. Parecería haber un gran margen para realizar más análisis y ejercer una supervisión más estrecha, a fin de asegurar que se justifiquen realmente

todos los puestos en la Secretaría (véase el último párrafo de este capítulo), particularmente frente a la reputación de burocracia excesiva y los múltiples niveles de gestión que parecería tener la Secretaría.

132. En forma similar, en el informe del Secretario General sobre el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas se reconoció el "sistema administrativo sumamente centralizado de la Secretaría". También se reconoció que los planes de delegación de autoridad y descentralización de las operaciones administrativas (manteniendo al mismo tiempo un equilibrio en el control central) deberían incluir una reevaluación de la relación entre los numerosos funcionarios ejecutivos, las muchas divisiones de administración Y los múltiples directores de programas en toda la Secretaría¹⁰⁷. Esto parecería ser un tema con muchas posibilidades para una futura racionalización de la Secretaría.

133. También se están comenzando a considerar las pautas generales de dotación de personal que necesitan las Naciones Unidas en el decenio de 1990 y más adelante. En 1993, la Asamblea General pidió al Secretario General que considerara una "flexibilidad apropiada" entre los nombramientos de carrera Y los nombramientos a plazo fijo y también refrendó un proyecto experimental de movilidad en el grupo ocupacional de funcionarios administrativos¹⁰⁸. La movilidad del personal y la respuesta rápida a las necesidades se están convirtiendo en cuestiones operacionales fundamentales, a medida que el sistema de las Naciones Unidas en todo el mundo va participando cada vez más en operaciones sobre el terreno urgentes y en gran escala pero no predecibles. A mediados de 1994, el Secretario General también estableció a título provisional una "serie 300" revisada y más flexible de nombramientos de duración limitada para personal de mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y misiones humanitarias y para proporcionar reemplazantes en la Sede y en otros lugares oficiales de destino¹⁰⁹.

134. Esas nuevas pueden resultar intimidantes e incluso dolorosas para el personal, pero también son imprescindibles para que los Estados Miembros tengan la seguridad de que los fondos se utilizan racionalmente a fin de realizar los programas más fuertes que sea posible y de que las Naciones Unidas están reflexionando constantemente acerca de sus operaciones y la mejor manera de realizarlas. El impulso para esos cambios no sólo dimana de las presiones para la reducción de las operaciones, sino también de la firme tendencia de muchas organizaciones públicas y privadas de todo el mundo de "reestructurar" sus operaciones, es decir, de trabajar en forma integral, creativa y continua a fin de establecer procesos más simples, más compactos y más productivos para el logro de los objetivos de la Organización¹¹⁰.

135. Esta tendencia se vincula clara y estrechamente con el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas que ahora se está instaurando en las Naciones Unidas, de cuatro maneras. En primer lugar, los funcionarios ejecutivos, los directores de programas y órganos intergubernamentales (véase el capítulo VI) tienen la pesada responsabilidad de liderar esas acciones y asegurar que las Naciones Unidas puedan verdaderamente instaurar una nueva doctrina de la administración y mejorarla continuamente, a fin de responder a los nuevos retos. La propuesta dependencia de planificación estratégica es un elemento fundamental que ha de ayudar a la organización a avanzar hacia un nivel más alto de previsión de las necesidades y respuesta a éstas.

136. En segundo lugar, el Secretario General ya ha manifestado que, en momentos de contracción de los presupuestos nacionales, la Organización debe pasar a ser más compacta, mejor centrada y más eficiente en sus principales tareas. Además de las economías por mayor eficiencia ya anunciadas y de las nuevas funciones de supervisión, inspección y protección a los funcionarios que informen sobre irregularidades, sumadas a las medidas para recuperar fondos perdidos por malversación, el Secretario General ha establecido un grupo de tareas a más largo plazo sobre cuestiones de eficiencia, encargado de examinar los casos de redundancia, superposición y duplicación. Por consiguiente, aun cuando no haya "choques" súbitos en cuanto a la reducción del personal, continuarán en la Secretaría las medidas de racionalización administrativa.

137. En tercer lugar, los servicios comunes de apoyo (para conferencias, administración de las instalaciones y administración general) representan casi un 36% del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas¹¹¹. Es necesario reducir los gastos de apoyo: a) a medida que se va introduciendo el Sistema Integrado de Información de Gestión y diversos procesos de racionalización, b) en proporción a cualesquiera reducciones en otros programas apoyados por las dependencias administrativas, y c) a fin de tratar, en la medida de lo posible, de que la anterior "gordura" administrativa se transforme en modernos "músculos" de gestión.

138. En cuarto y último lugar, los funcionarios de todas las categorías están ahora inextricablemente involucrados en el establecimiento de la nueva doctrina de la administración. A medida que la Secretaría pasa a comprometerse firmemente en pro de un desempeño de máxima calidad, con resultados demostrables (o se ve obligada a ello), es cada vez más imprescindible asegurar que cada puesto en las Naciones Unidas proporcione en su desempeño un demostrable "valor agregado" encaminado a conquistar los objetivos generales de las Naciones Unidas y de cumplimiento al plan de trabajo de cada dependencia. La Asamblea General, destacó esta cuestión cuando en 1993 manifestó que el Secretario General debía examinar y elaborar procedimientos y normas, incluidos análisis del volumen de trabajo, para justificar cualquier cambio en materia de puestos y que cuando un puesto quedara vacante, "su conservación, eliminación o redistribución requerirá una justificación adecuada en función de los programas y del volumen de trabajo"¹¹².

139. Cuando las funciones de un puesto son triviales, tanto el director de los programas como el respectivo funcionario tienen la responsabilidad (ante la organización y respecto de sus propios intereses) de insistir en que el puesto sea reestructurado de modo que realice funciones sustanciales o, de lo contrario, sea eliminado. Recíprocamente, cuando las responsabilidades y funciones de un puesto ya son sustanciales, la alta calidad en el desempeño por el funcionario, con el apoyo del director de los programas, es imprescindible para demostrar que ese puesto, ese funcionario y ese director contribuyen fundamentalmente a los resultados programáticos en las Naciones Unidas. En una organización de gran magnitud, trabajar duro y tener un desempeño sobresaliente no garantizan protección contra la reducción de la plantilla u otras intensas presiones competitivas; no obstante, proporcionan a la Organización y a todo su personal las mejores posibilidades de continuar sus tareas y de desarrollarse en nuevas orientaciones productivas.

V. OTRAS OFICINAS: GINEBRA

140. Originariamente, las Naciones Unidas tenían oficinas solamente en Nueva York y Ginebra pero ahora las tienen en todo el mundo, pues la cantidad actual de lugares de destino oficial es de entre 80 y 100, y hay 128 monedas diferentes que se han de incluir en el nuevo Sistema Integrado de Información de Gestión. Actualmente, la mayoría del personal y de las operaciones de las Naciones Unidas están ubicados fuera de Nueva York, en oficinas en Ginebra, Viena y Nairobi; en sedes de comisiones regionales en Addis Abeba, Ginebra, Santiago, Bangkok y Ammán; en otros lugares oficiales de destino de menor magnitud; y en las numerosas operaciones sobre el terreno de índole humanitaria y de mantenimiento de la paz.

141. En el informe sobre obligaciones y rendición de cuentas presentado por el Secretario General en 1994 se reconoció que era necesario superar el alto grado de centralización del sistema administrativo de las Naciones Unidas. El control centralizado no sólo ha sido riguroso sino que incluso ha conducido a una "delegación hacia arriba", cuando directores de programas que trabajan en otros lugares de destino, al sentirse desalentados, devuelven la responsabilidad de las decisiones a las oficinas en Nueva York. Es así como los lugares de destino oficial distintos de Nueva York han padecido durante muchos años de una "privación en materia de gestión" bastante grave y de larga duración.

142. En un informe de la DCI sobre la Comisión Económica para África (CEPA) presentado en 1982 se comprobaron graves problemas de gestión y se recomendó la creación de una dependencia provisional de servicios de gestión en Addis Abeba. Sin embargo, el Secretario General optó por no adoptar esa medida y manifestó que la administración, como cuestión de principio, estaba a cargo de una dependencia de servicios de gestión en Nueva York¹¹³. No obstante, en un informe preparado en 1995 por la nueva oficina de Servicios de Supervisión Interna se instó a "la asignación urgente" de un equipo de emergencia de la Sede a Addis Abeba durante varios meses con el propósito de subsanar graves deficiencias y retrasos administrativos¹¹⁴. Lamentablemente, esto indica no sólo que persisten los problemas administrativos de la CEPA, sino también las Naciones Unidas siguen pensando en proporcionar soluciones centralizadas en lugar de capacitar y habilitar a los directores de programas en otros lugares oficiales de destino.

143. Empero, el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas trata de asignar gran importancia a la delegación de facultades para las operaciones cotidianas en los lugares oficiales de destino fuera de Nueva York¹¹⁵. A fin de tener una idea del adelanto que se estaba logrando, el Inspector celebró conversaciones oficiosas con funcionarios superiores y administrativos de las principales oficinas en Ginebra: la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Derechos Humanos (CDH), la Comisión Económica para Europa (CEPE), la oficina Regional de Europa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Oficina en Ginebra del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH). (El Inspector no incluyó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que en los últimos años ha adoptado por cuenta propia nuevas iniciativas de gestión, según se detalla en el informe preparado por la DCI en 1995 sobre rendición de cuentas en todo el sistema).

144. El centro de conferencias en Ginebra ha sido y sigue siendo uno de los mayores del mundo y en él tienen sede no sólo los mencionados organismos de las Naciones Unidas, sino muchos otros de menor magnitud. En un examen realizado en 1977 por la Secretaría se comprobó que los servicios y el apoyo a "oficinas subsidiarias" en Ginebra eran deficientes y se recomendó un enérgico programa de mejora de la gestión, pero esta recomendación jamás fue llevada a la práctica. La DCI comprobó en 1983 que persistían los problemas en materia de gestión y de servicios de apoyo y también recomendó, en un informe preparado en 1985, que se adoptaran "medidas urgentes" a fin de proporcionar eficaces servicios y sistemas de gestión¹¹⁶. También en este caso, no pasó nada: en una investigación realizada por la DCI en 1993 se comprobó que en 1989 había abolido el único puesto de oficial de servicios de gestión.

145. Al parecer, esta situación está finalmente cambiando en varias formas alentadoras, en particular debido a que todas las organizaciones con oficinas en Ginebra están desarrollando su propia capacidad de gestión en virtud del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas. Las organizaciones mencionadas señalaron que habían logrado adelantos en las siguientes esferas del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas en que están participando actualmente:

a) Todas las organizaciones están preparando ahora planes de gestión a seis meses para su presentación al Secretario General; algunas los han venido preparando durante varios años y otras lo están haciendo por primera vez en 1995. Esos planes se están fortaleciendo, basándolos en planes de gestión de subdependencias e incluyendo justipreciaciones parciales de problemas o medidas correctivas surgidas de planes anteriores.

b) Se están preparando las declaraciones anuales sintéticas sobre responsabilidad, autoridad y rendición de cuentas de los directores superiores de programas; dichas declaraciones constituyen útiles acciones periódicas encaminadas a ayudar a cada director de programas a aclarar su posición, sus limitaciones y sus obligaciones.

c) Lo que es muy importante, en la mayoría de las organizaciones con sede en Ginebra se han realizado y siguen realizándose acciones encaminadas a reforzar y complementar las anteriores reuniones que, en forma de "retiros", habían celebrado los directores superiores de programas, mediante la planificación estratégica y de desarrollo de la gestión con participación de los interesados y la creación de equipos. (En el informe sobre rendición de cuentas presentado en 1995 por la DCI también se mencionaba una alentadora pauta de iniciativas similares en otras comisiones regionales y oficinas de las Naciones Unidas con sede fuera de Nueva York)¹¹⁷.

d) La gran mayoría del personal del cuadro orgánico de esas organizaciones ha llevado a término cursos de capacitación sobre el sistema de evaluación de la actuación profesional, en la forma prevista, y varias organizaciones ya han comenzado la aplicación provisional durante un año del nuevo sistema, incluida la preparación de planes de trabajo individuales y de cada dependencia. Por otra parte, otras organizaciones aún no han adoptado esta medida, debido a su incertidumbre acerca de la revisión del sistema u otros cambios de organización en curso. Es imprescindible superar los titubeos al

respecto, reconociendo que la aplicación provisional durante un año en verdad suscitará ajustes en el sistema de evaluación de la actuación profesional; pero, al mismo tiempo, no se ha de permitir que la implementación de dicho sistema quede estancada indecisivamente en diversas secciones de la Secretaría.

e) Casi todas esas organizaciones aún no han efectuado las revisiones de las secciones respectivas del Manual de organización: algunas de las descripciones "actuales" de funciones y estructuras están pendientes de actualización desde 1976. Por otra parte, las dependencias comenzaron ese proceso con el diseño de nuevos organigramas, como parte de la preparación del presupuesto por programas para 1996-1997.

f) La OSSSI ha efectuado o está efectuando varios exámenes de las operaciones de dependencias en Ginebra, en contraste con una cantidad muy pequeña de exámenes de ese tipo realizados en el pasado. Existe el riesgo de que esos exámenes recientes, realizados por equipos enviados desde Nueva York, no den lugar a un diálogo suficiente para encontrar soluciones a la cuestión de fortalecer los programas y corregir los problemas con que se ha tropezado continuamente. No obstante, cabe señalar un hecho muy importante: los exámenes de las estructuras y procesos de gestión por consultores externos en gestión que se están realizando en dos dependencias. El Inspector considera que esto representa una importante contribución a una mayor transparencia y una renovación de las ideas en las Naciones Unidas (como se analiza más a fondo en el capítulo VI).

146. En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, que presta servicios de apoyo a las demás organizaciones con sede en esa ciudad, a fines de 1994 un ex director superior de programas en las Naciones Unidas (y en la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra) realizó un examen a fondo encaminado a racionalizar los servicios administrativos de dicha Oficina y establecer un enfoque mucho más eficaz de "servicios a los clientes". Desde entonces, se ha nombrado a varios nuevos directores de programas. Se ha delegado mayor autoridad en materia de personal y ha comenzado en el servicio de personal la planificación estratégica de las funciones en materia de recursos humanos, además de efectuar análisis iniciales de la corriente de trabajo en la División de Administración. Se están intercambiando ideas en "mesas redondas", a fin de considerar cuestiones administrativas compartidas por varias organizaciones; y los funcionarios de los demás programas han señalado que en la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ha surgido una actitud más positiva y orientada a la prestación de servicios.

147. No obstante, cabe señalar al mismo tiempo que un cambio a fondo en el desempeño de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra llevará tiempo. El Sistema Integrado de Información de Gestión tardará varios años en llegar a Ginebra y aún no ha comenzado realmente la delegación de una mayor autoridad en materia de gestión financiera. Mientras tanto, la División de Servicios de Conferencias tiene graves atrasos en el procesamiento de la documentación, los arreglos de tecnología informática son limitados, el procesamiento de documentos es en general tardío y se necesita adoptar más firmes decisiones de cooperación operacional con arreglo al proceso de "mesa redonda". Y lo que es más importante, no es fácil lograr en dicha oficina un cambio de actitudes, desde "así es como siempre hemos hecho las cosas" para pasar a "debe haber una manera

mejor de hacerlas". Sin embargo, los cambios han comenzado. Preciso es continuarlos en forma decisiva.

148. En consecuencia, se están produciendo cambios en Ginebra y aparentemente también en otros lugares oficiales de destino distintos de Nueva York. Un buen ejemplo es el anuncio efectuado en 1995 por el Secretario General acerca de la designación de jefes de tres nuevas comisiones regionales, en el cual hizo hincapié en los conocimientos de esos funcionarios en materia de gestión¹¹⁸. No obstante, el firme establecimiento de la nueva doctrina de la administración en los lugares oficiales de destino de las Naciones Unidas depende, en última instancia, no sólo de las cuestiones fundamentales precedentemente señaladas, sino también y por sobre todo, de la efectiva implementación de los nuevos procesos de descentralización y delegación.

149. En varios informes de la DCI se ha señalado la manera en que en anteriores intentos de reestructuración de las Naciones Unidas se había prometido mejorar el equilibrio entre las acciones de centralización y las de descentralización. No obstante, si bien la implementación fue rápida en la Sede, fracasó cuando llegó el momento de delegar responsabilidades y procesos a las oficinas sobre el terreno¹¹⁹. El actual Secretario General ha expresado con frecuencia su firme convencimiento de la importancia de las operaciones y acciones sobre el terreno. Por consiguiente, las conclusiones a las que llegó en 1994 un grupo de trabajo encargado de examinar la delegación de autoridad y las acciones conexas para evaluar las situaciones administrativas sobre el terreno, reformular las orientaciones e instrucciones de política y revisar los controles internos son, en verdad, imprescindibles para que el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas pueda establecerse en todo el mundo¹²⁰. Solamente si se superan los pasados sistemas administrativos sumamente centralizados y se habilita a los directores de programas que trabajan fuera de Nueva York mediante una correcta delegación de autoridad, una clara orientación, sistemas adecuados de apoyo e información sobre gestión, y si se facilita su labor con la ayuda de dependencias centrales de personal, será equitativo exigir que esos directores de programas rindan cuentas de la gestión de sus operaciones y las llevan a cabo de manera flexible, sensible a las necesidades y orientada a los resultados.

VI. SUPERVISIÓN POR ORGANOS INTERGUBERNAMENTALES
Y PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE GESTIÓN

"Los Estados miembros ... han hecho hincapié en la necesidad de saber de manera más clara y cabal ... cual ha sido el desempeño de la Secretaría en materia de ejecución de programas.

... Hay que señalar de forma clara y objetiva qué se ha hecho y con qué resultados, e igualmente, qué no se ha hecho y por qué ... Hay que producir informes de ejecución más analíticos.

... A mi juicio, el problema esencial es contar con información mejor y más clara, para poder adoptar mejores decisiones."

Declaración del Secretario General Adjunto de Administración y Gestión, en respuesta a las duras críticas formuladas en la Quinta Comisión en noviembre de 1985, respecto de la preparación de informes sobre el desempeño en las Naciones Unidas¹²¹

150. Este informe se titula "Gestión en las Naciones Unidas" debido a que, en última instancia, el liderazgo, la responsabilidad, la autoridad y la obligación de rendir cuentas por la gestión de la Organización, sea ésta buena o deficiente, incumbe no sólo a los altos funcionarios ejecutivos de la Secretaría sino también a la Asamblea General.

151. En el informe presentado por la DCI en 1995, relativo a la rendición de cuentas en todo el sistema, se observó que las secretarías son responsables ante los órganos rectores por el aprovechamiento racional de los recursos y los resultados de los programas, pero, a su vez, esos mismos órganos deben rendir cuentas a los Estados miembros y al público en relación con las mismas responsabilidades. En el informe se analizó el papel de supervisión de los órganos rectores como componente final fundamental de la rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas, además de la cuestión estrechamente conexas de la efectiva presentación de informes a dichos órganos. Los inspectores comprobaron que en varias organizaciones se estaban realizando acciones sustanciales con el propósito de evaluar, perfeccionar, racionalizar y reformar el funcionamiento y los métodos de trabajo de sus órganos rectores¹²².

152. En el informe de la DCI se llegó a la conclusión de que los órganos rectores son los que plantean el contexto para toda la organización. Es preciso que, mediante sus decisiones y sus decisivas acciones de seguimiento, demuestren que asignan alta prioridad a la estricta obligación de rendir cuentas, el mejoramiento de la gestión, la supervisión eficaz, la doctrina del rendimiento, el racional aprovechamiento de los recursos, la acción dinámica y la máxima implementación y logro de las misiones y objetivos de las organizaciones¹²³. (Al respecto, el Inspector lamentó comprobar que, al final del informe presentado por el Secretario General en 1994 sobre el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, informe muy alentador en otros aspectos, se afirma que los órganos intergubernamentales deberían concentrarse en proporcionar mandatos y directrices generales de política y dejar en manos de la Secretaría la ejecución y la aplicación de programas¹²⁴. El Inspector comprende la aspiración a minimizar

/...

la "microgestión", pero lamenta la inferencia de que los órganos intergubernamentales no tendrían funciones o responsabilidades de supervisión).

153. En su informe sobre rendición de cuentas en todo el sistema presentado en 1995, los Inspectores observaron que los órganos rectores no debían tratar de injerirse en los detalles de las operaciones cotidianas, pero que las secretarías no debían bloquear ni desacreditar los intentos del órgano rector de supervisar operaciones y sistemas de gestión. La clave para resolver los problemas de "microgestión" es que ambas partes, en lugar de forcejear con respecto a los detalles y a cada una de las decisiones individuales, se concentren en la estricta obligación de rendir cuentas, los racionales procesos de gestión y supervisión y la mayor transparencia, a fin de contribuir a fomentar la credibilidad y asegurar resultados positivos y un aprovechamiento eficaz de los fondos disponibles¹²⁵.

154. En las Naciones Unidas, la Quinta comisión (Asuntos Administrativos y de Presupuesto) es la Comisión Principal de la Asamblea General encargada de supervisar la administración y la gestión en las Naciones Unidas. En este capítulo, el Inspector señala brevemente, para la consideración de los Estados Miembros, algunas cuestiones y posibilidades básicas de reforma de los informes sobre gestión destinados a la Quinta Comisión (y revisión externa de dichos informes) y el fortalecimiento del liderazgo de la Quinta comisión en cuestiones de rendición de cuentas y supervisión del desempeño.

A. Informes sobre gestión y exámenes externos

155. En un informe preparado por la DCI en 1984 y relativo a la presentación de informes al Consejo Económico y Social se indicó que los principales obstáculos a un proceso eficaz de adopción de decisiones por el Consejo eran los aludes de informes de la Secretaría presentados tardíamente, sobre múltiples temas, deficientemente organizados y sobre cuestiones no sustanciales. El Secretario General convino en que había un número excesivo de documentos más descriptivos que analíticos, que no siempre exponían con precisión las cuestiones fundamentales de política y que a menudo omitían recomendaciones de política para la consideración de los órganos rectores. Por otra parte, señaló que si bien los informes de la Secretaría con frecuencia hacían gala de cautela, los órganos intergubernamentales, a su vez, solicitaban a menudo informes repetitivos pese a que no se habían producido novedades, como sustituto de la labor entre los miembros de esos órganos para llegar a soluciones de transacción, obtener concesiones y concertar acuerdos¹²⁶.

156. El Secretario General refrendó las conclusiones de la DCI y manifestó que continuarían las acciones encaminadas a proporcionar informes más sustanciales. Lamentablemente, parecería que los informes de la Secretaría han mejorado sólo muy lentamente y en pocos casos, como lo prueban las agudas críticas formuladas por la Asamblea General respecto de la calidad de los informes sobre cuestiones de gestión presentados a la Asamblea General en 1993 y el grado de pertinencia de dichos informes¹²⁷. Al parecer, muchos, si no todos, los informes de la Secretaría sobre gestión siguen siendo tan vagos y poco sustanciosos como hace un decenio y están muy lejos de proporcionar la clara información sobre los resultados de los programas a cuya presentación se instó con tanta elocuencia en 1985 en la cita que figura al comienzo de este capítulo.

157. Otro problema fundamental de los informes sobre gestión es la deficiencia de los instrumentos primarios de preparación de informes: los documentos de vigilancia y evaluación. En el informe presentado por la DCI en 1988, relativo a la preparación de informes sobre los resultados de los programas, se analizaron detalladamente los informes bienales de supervisión, y en particular su tabulación tardía, inoportuna y mecánica de miles de "productos" programáticos, que pocos datos aportaban a los órganos intergubernamentales acerca de los verdaderos resultados de los programas y la real eficiencia de éstos. En otro caso similar, los informes sobre evaluación de programas eran a menudo de buena calidad pero abarcaban sólo unos pocos programas y la autoevaluación estaba subdesarrollada y se destinaba esencialmente al uso interno de los directores de programas. Además, ni la comprobación interna de cuentas ni la dependencia de servicios de gestión se encargaba de la preparación de informes exteriores a las oficinas. Por consiguiente, los órganos intergubernamentales carecían de la información sobre desempeño y resultados de los programas necesaria para ayudarles a adoptar decisiones sobre futuros programas y mejores operaciones¹²⁸.

158. En el informe presentado por el Secretario General en 1994 sobre el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas se convenía, finalmente, en que el informe sobre ejecución de los programas es un resumen mecánico de productos y servicios que difieren mucho en cuanto a índole e importancia, con coeficientes de ejecución que "no son necesariamente significativos" y que los estudios sobre evaluación a fondo son muy lentos y muy escasos. El Secretario General anunció que se proponía utilizar la autoevaluación, de modo de centrar más el informe sobre resultados de los programas en la evaluación de los resultados, acelerar el ritmo e intensificar la resolución de problemas en las evaluaciones a fondo y reforzar el contenido analítico de los datos financieros en el informe sobre ejecución del presupuesto por programas¹²⁹. No obstante, dado que no se ha producido un aumento apreciable en los recursos a fin de poder realizar esas funciones, parecería que las acciones de vigilancia y evaluación seguirán proporcionando sólo una pequeña porción de los informes sobre ejecución de los programas y los análisis al respecto que necesita la Quinta Comisión.

159. Afortunadamente, hay algunos hechos nuevos que pueden comenzar a salvar esa grave laguna en materia de supervisión y presentación de informes sobre desempeño, proporcionar la transparencia en la que ha insistido la Asamblea General y conducir a que en el futuro la preparación de informes sobre desempeño sea mucho más eficaz. Además de la continuación de los exámenes externos y la presentación de informes por la CCAAP, la Junta de Auditores, el CPC, la CAPI (sobre cuestiones de política de personal) y la DCI (cada uno de los cuales se analiza en forma detallada en un capítulo del informe preparado por la DCI en 1995 sobre rendición de cuentas en todo el sistema)¹³⁰, recientemente se han dado a conocer los informes sustanciales que se indican a continuación:

a) La nueva OSSI ha comenzado lo que puede llegar a ser la publicación anual de una docena de informes internos de supervisión de programas y departamentos de las Naciones Unidas y también preparará un informe anual general para la Asamblea General.

b) Recientemente se publicó un informe con una evaluación muy interesante y franca de los resultados de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas en Rwanda, no como documento oficial de la Asamblea General o de un comité, sino

como un informe general sobre "lecciones obtenidas", cuyos autores son dos funcionarios de la Secretaría¹³¹;

c) Si bien en 1993 el Secretario General manifestó que "invariablemente ha declinado" las frecuentes ofertas de contribuciones voluntarias sujetas a que se permita que auditores de los donantes hagan comprobaciones de cuentas o estudios de gestión¹³², en enero de 1995 las Naciones Unidas firmaron un acuerdo con las Comunidades Europeas en virtud del cual se permiten ciertas modalidades de acceso de auditores, provisión de información financiera e intercambio de ideas sobre gestión con funcionarios de las Comunidades en relación con proyectos que éstas financian o cofinancian¹³³;

d) Como ya se indicó, en diciembre de 1994 se publicó un informe detallado sobre el régimen de adquisición en las Naciones Unidas, preparado por un grupo de expertos externos de alto nivel¹³⁴, tras el cual se dio a conocer en junio de 1995 un informe de la Secretaría sobre las medidas correctivas que se estaban aplicando.

160. Esta "apertura" al análisis público del desempeño de las Naciones Unidas y la preparación de informes al respecto es recibida con sumo agrado. A juicio del Inspector, esa última cuestión - el examen del régimen de adquisición - es particularmente significativa, por tres razones. En primer lugar, en su informe de 1995 sobre rendición de cuentas, la DCI comprobó se que había producido un aumento general en los exámenes externos de la gestión efectuados por Estados Miembros o por firmas consultoras internacionales especializadas en gestión, respecto de los programas y sistemas de gestión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Posteriormente, esos informes se publican y a menudo se presentan a los órganos rectores, los cuales deliberan al respecto¹³⁵.

161. En 1984, la DCI propuso que se utilizaran en las Naciones Unidas estudios efectuados por consultores externos, pero el Secretario General se resistió a aceptar ese enfoque, a menos que el Consejo Económico y Social o la Asamblea General lo solicitaran en forma especial y concreta. La Secretaría ha ido aumentando paulatinamente la utilización de consultores internos en gestión, pero el Inspector abriga en particular la esperanza de que al examen externo sobre el régimen de adquisición ya publicado se sumen posteriormente otros estudios similares. En su informe presentado en 1995, los Inspectores llegaron a la conclusión de que esos estudios externos aportan nuevas ideas y reflexiones que imprimen un vigoroso impulso a la gestión, informan mejor a los órganos rectores sobre esas cuestiones y agregan conocimientos especializados en esferas técnicas "de avanzada" y temas que las organizaciones necesitan con urgencia. También contribuyen sustancialmente a la transparencia y, por consiguiente, a la credibilidad de las organizaciones del sistema¹³⁶.

162. En segundo lugar, el examen del régimen de adquisición condujo al "progresista" informe del Secretario General sobre implementación, que ya fue objeto de elogios. En dicho informe de junio de 1995 no sólo se detallaban las acciones concretas de reforma que se estaban realizando sino que también se daban fechas específicas para llevarlas a término¹³⁷. Como ya se recomendó en el capítulo II de este informe, el Inspector piensa que es de importancia absolutamente decisiva incluir esos objetivos a plazo fijo en todos los planes de trabajo de las dependencias de la Secretaría, en los informes sobre el adelanto de programas individuales presentados a los órganos

intergubernamentales y en todas y cada una de las revisiones de programas efectuadas por órganos de supervisión internos y externos. Tal aclaración de las medidas concretas que han de adoptarse y llevarse a término proporciona el grado de especificidad en cuanto al desempeño que había sido prometido en 1985 y que estuvo ausente durante tan largo tiempo en las Naciones Unidas. Ahora que se lo ha introducido en el informe sobre el régimen de adquisición, tiene importancia crítica que continúe, a fin de proporcionar las "responsabilidades claramente definidas en materia de ejecución de programas", elemento central del nuevo sistema de rendición de cuentas que pide la resolución 48/218 A de la Asamblea General¹³⁸.

163. En tercer lugar, como se señala en las citas que figuran al comienzo de este informe, la Asamblea ha solicitado correctamente al Secretario General que proporcione "recursos suficientes" a las dependencias para la realización de los programas¹³⁹. Por otra parte, y al mismo tiempo, muchos órganos intergubernamentales siguen acumulando "mandatos sin financiación" (es decir nuevas tareas que las dependencias de la Secretaría han de realizar "dentro de los recursos existentes"). En el informe presentado por la DCI en 1988, relativo a la preparación de informes sobre los resultados de los programas, se citaba la "proliferación ilimitada de objetivos" agregados por órganos descentralizados y se llegaba a la conclusión de que en los bienios 1982-1983 y 1984-1985, de los productos de la Secretaría (sin mencionar los miles de pequeños productos de información pública) un 15% no había sido originariamente ni programado ni aprobado y que otro 25% había sido reformulado durante el proceso de implementación¹⁴⁰. Como ya se indicó, esta indisciplina programática persiste hasta cierto punto.

164. La inclusión de objetivos a plazo fijo en los planes de trabajo de todas las dependencias y en todos los informes sobre la marcha de los trabajos que se presenten a la Quinta Comisión y a otros órganos, debería proporcionar una clara idea de la programación y el grado de suficiencia de los recursos. Cuando la ejecución de programas no avanza en la forma prevista, es bien posible que la causa principal sea la insuficiencia de los recursos o la deficiente planificación de éstos. Si se cumpliera en todos esos informes con lo solicitado insistentemente por la Asamblea General en cuanto a contar con "recursos suficientes para la realización de todos los programas", esto sería un importante medio para que la Secretaría y los órganos intergubernamentales aseguraran una correcta disciplina de programación y la obtención de resultados en todos los programas de las Naciones Unidas.

165. Por otra parte, habida cuenta de la debilidad básica de los informes sobre gestión, también son muy necesarias otras firmes medidas de índole general. como se indica en la próxima sección, la Quinta Comisión está abrumada por una avalancha de documentos. Las delegaciones, en particular las pequeñas, se ven cada vez en mayores dificultades para absorber ese volumen de documentación. Por otra parte, hay algunas reformas básicas en el proceso de confección de informes que debería introducirse en la Secretaría a fin de contribuir a reducir en gran medida esa marea de documentos. El Inspector recomienda que la Quinta Comisión considere la posibilidad de solicitar que en los informes se le presentan se introduzcan los siguientes cambios (los cuales también podrían aplicarse a los informes presentados a la Asamblea General y a otros órganos intergubernamentales):

a) Resumen: Los informes de la Secretaría deberían emular la práctica adoptada por la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, de que cada documento tenga al principio un breve resumen. Los lectores atareados pueden así enterarse de un vistazo de los propósitos, problemas, conclusiones y recomendaciones del informe.

b) Índice: Los numerosos informes de la Secretaría en que se omite el índice causan un gran perjuicio a los lectores y constituyen casi un insulto contra éstos. Todos los informes deberían contar con un índice que indicara claramente su estructura y posibilitara que los lectores encontraran fácilmente los temas de su interés.

c) Presentación puntual: Al examinar documentos durante la preparación de este informe, el Inspector quedó sorprendido por la enorme cantidad de documentos sobre cuestiones administrativas presentados a la Quinta Comisión y a la Asamblea General cuya fecha (de presentación para el procesamiento del documento) es en los meses de octubre, noviembre e incluso diciembre. Si bien algunos documentos responden, en verdad, a pedidos de último momento, en su mayoría han sido solicitados por la Asamblea General con antelación de uno o dos años. A menudo la Quinta Comisión se ha quejado respecto de la gran demora en recibir esos documentos, pero la práctica continúa. La Quinta Comisión debería insistir en que se aplique mucho más estrictamente la "norma de las seis semanas" de antelación respecto del debate para distribuir documentos entre los Estados Miembros y que se establezcan sanciones para los casos de presentación tardía.

d) Orientación a la acción: Si una cuestión tiene suficiente importancia como para que se informe al respecto, debería incluir un análisis de cualesquiera acciones necesarias para alcanzar mejor los objetivos buscados. Los panoramas generales cautos e insulsos acerca de pasadas acciones y condiciones presentes deberían ser reemplazados por propuestas concretas (a plazo fijo) de medidas correctivas.

e) Responsabilidad: Si bien casi todos los informes deberían seguir siendo "informes del Secretario General", como reconocimiento de su responsabilidad en última instancia, se reconoce en general que muchos de esos informes son preparados por personal del cuadro orgánico de menor categoría e "invisible". Al aplicar el nuevo sistema de responsabilidad a la preparación de informes de gestión se debería identificar claramente la dependencia concreta (por debajo del nivel de departamento u oficina) encargada de preparar cada informe, y cualesquiera otras dependencias que hubieran contribuido. El mencionado informe sobre asistencia humanitaria en Rwanda proporciona un excelente ejemplo de mención de los autores.

f) Referencias: Actualmente, los informes de la Secretaría casi no tienen notas a pie de página y sólo mencionan vagamente en el texto "un informe anterior" o "resoluciones", en lugar de ofrecer una nota como por ejemplo "E/AC.51/68/Add.1". Las referencias o las notas no son agregados pedantes o de mera investigación, sino una parte importante de un buen análisis de gestión. Proporcionan "credibilidad" y "posibilidad de duplicación"; es decir, el lector puede encontrar y examinar documentos básicos y reconocer un informe profesional, completo y objetivo. Los recientes informes presentados por los expertos de alto nivel en el régimen de adquisición, por el grupo

intergubernamental de trabajo sobre el manejo de los recursos y por la Secretaría sobre presuntos casos de fraude proporcionan buenos ejemplos de la inclusión de referencias informativas¹⁴¹. Cuando los informes han de servir para la formulación de políticas, lo correcto es que figuren en ellos las citas apropiadas, con títulos de los documentos, fechas y especificación de los párrafos, además de la mera signatura de la documentación de las Naciones Unidas, que a menudo da lugar a confusión.

g) Gráficos: En la mayor parte de los informes de gestión preparados por la Secretaría figuran muy pocos, cuando no ninguno, gráficos y diagramas, y los cuadros que se proporcionan son a menudo hileras interminables y a veces páginas enteras de números detallados, en lugar de sucintos resúmenes cuantitativos. Sigue siendo válido que una buena imagen es mejor que mil palabras. En la era de la "publicación con computadoras personales" la Secretaría debería sumarse a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y proporcionar a los Estados miembros informes con muchos más cuadros y diagramas, que indiquen clara y concisamente las principales tendencias, pautas y situaciones. (Sería muy propicio, por ejemplo, que se agregaran simples diagramas circulares que indicaran para cada año el total de las fuentes (por tipo) y los usos (por programas) de los fondos recibidos por las Naciones Unidas y el total de funcionarios (por categoría) y su asignación a programas. La Asamblea General ya ha avanzado hacia la mayor transparencia y la presentación puntual de informes, pues ha solicitado que cada tres meses se presenten resúmenes de los estados financieros¹⁴²);

h) "Preguntas Y respuestas": Con frecuencia, los informes de gestión son farragosos y rígidos y plantean los temas "de una sola manera". A veces, pueden lograrse resultados mucho mejores mediante apariciones periódicas de los funcionarios principales ante la Quinta Comisión para entablar un diálogo con intercambio de ideas y preguntas sobre los progresos logrados y los problemas con que se ha tropezado. Es ésta una práctica muy generalizada en los gobiernos nacionales y recientemente altos funcionarios de la DAG han proporcionado a la Quinta comisión sesiones informativas de ese tipo sobre las nuevas reformas de gestión, con evidentes buenos efectos.

i) Aspectos necesarios y sustantivos: La Quinta Comisión y otros órganos intergubernamentales deben cumplir con su cometido. Un exceso de informes perturba mucho otras tareas de la Secretaría. Como lo señaló el Secretario General hace un decenio, los órganos no deberían solicitar "un informe" como manera de aplazar o evitar asumir sus responsabilidades de negociación y debate para llegar a una decisión; por el contrario, deberían solicitar sólo los informes que son imprescindibles para poder cumplir cabalmente con sus funciones de supervisión y formulación de políticas.

j) Enfoque: Una consideración conexas es que cuando, en verdad, se necesita un informe, la Quinta Comisión, la Asamblea General y los demás órganos intergubernamentales deberían manifestar tan clara y concretamente como fuera posible cuáles son los temas sustantivos de que debería tratar el informe solicitado a la Secretaría.

B. Responsabilidad en materia de rendición de cuentas

166. El título de esta sección es idéntico al de la sección final del capítulo II. Por consiguiente, pone de manifiesto los papeles paralelos y centrales de la dependencia de "planificación estratégica" propuesta en el capítulo II y el papel intergubernamental de la Quinta Comisión en el establecimiento y el aprovechamiento eficaz del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas de las Naciones Unidas. En los últimos años, se ha debatido mucho la reforma de los órganos intergubernamentales, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, a medida que se iba aproximando su quincuagésimo aniversario. En general, la atención se ha centrado en el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y los numerosos órganos de índole económica y social, las nuevas juntas ejecutivas en fondos y programas de las Naciones Unidas y la propia Asamblea General.

167. No obstante, la Quinta Comisión enfrenta presiones muy intensas. En mayor grado que cualquier otra Comisión Principal, la Quinta Comisión se ha visto obligada por su volumen de trabajo a celebrar sesiones casi durante todo el año; comienza en septiembre de un año y sigue celebrando reuniones en la "reanudación" de su período de sesiones, hasta que comienza un nuevo período de sesiones el año siguiente. Durante dichos períodos de sesiones recibe una corriente ininterrumpida de documentos. - Los informes sobre el estado de la preparación de la documentación para la Quinta Comisión en cualquier momento tienen 11 o más páginas de listas, y algunos de esos informes figuran como pendientes durante varios meses. Es preciso reacomodar constantemente los temas del programa. Los planes de trabajo, que anteriormente abarcaban todo el período de sesiones del otoño, ahora deben ser replanteados por la Secretaría en forma tentativa, semana tras semana, a medida que va avanzando el interminable período de sesiones. Esta situación es muy difícil y ardua para las delegaciones de los Estados Miembros y para la Secretaría, y en especial para las delegaciones más pequeñas, que tropiezan con muchas dificultades para poder compatibilizar su asistencia y su atención a la Quinta Comisión y a otros órganos y temas, y dividir su atención en las mejores condiciones.

168. Actualmente, la Quinta Comisión está considerando posibles maneras de mejorar su labor, habida cuenta de ese abrumador volumen de trabajo. Dado que el eficaz trabajo de la Quinta Comisión es imprescindible para implementar con éxito el nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, el Inspector desearía recomendar también cuatro posibles soluciones generales a fin de fortalecer el funcionamiento de la Quinta Comisión, a título de contribución a las reflexiones en ésta.

169. Las primeras dos posibilidades confirman lo planteado en un reciente análisis detallado del funcionamiento de los mecanismos de adopción de decisiones en las Naciones Unidas. En ese estudio se observó que todas las complejas cuestiones que el mundo actual impone al mecanismo intergubernamental del sistema de las Naciones Unidas no pueden comprimirse para acomodarlas eficientemente en calendarios que se plantearon hace 40 años. Las sesiones plenarias y de comités de muchos órganos rectores multilaterales y nacionales son cada año mucho más prolongadas que las de la Asamblea General y sus Comisiones. Además, cuando se van apilando cada vez más temas en un calendario comprimido, se corre el riesgo de adoptar decisiones mediocres y apresuradas

sobre cuestiones de gestión y de otro tipo, que tienen un alto costo en cuanto al tiempo gastado, los recursos despilfarrados y los problemas creados posteriormente¹⁴³.

170. Si la Quinta Comisión funciona como una "junta de directores" con 185 Estados Miembros que examinan todo tipo de complejas cuestiones de gestión a escala mundial, no puede operar con eficacia. Esto es particularmente el caso, habida cuenta de los muy diversos intereses de los Estados Miembros: incluso cuando cada "director" tiene una posición inamovible en sólo una o dos cuestiones de poca monta (o importantes), el resultado general es un gigantesco atascamiento. En el estudio mencionado se propone, en primer lugar, que como primera medida los Estados Miembros encomienden a un equipo internacional de especialistas de alto nivel en materia normativa la realización de un estudio sobre la circulación de documentos y los trámites en todas las oficinas de las Naciones Unidas. En segundo lugar, es necesario "abrir" el calendario de trabajo en el curso de cada año a fin de establecer una cadena integral de actividades¹⁴⁴. Por cierto que la Quinta Comisión es una candidata primordial, tanto para ese estudio de "racionalización" realizado por expertos, como para establecer una pauta ordenada de trabajo a lo largo del año, a fin de poder adoptar las numerosas y urgentes decisiones operacionales de su incumbencia.

171. El Inspector también opina que la complejidad abrumadora del programa de trabajo actual de la Quinta Comisión puede contrarrestarse por los medios tradicionales: división del trabajo y especialización. En el informe sobre rendición de cuentas presentado por la DCI en 1995 se demostró que muchos órganos rectores en el sistema de las Naciones Unidas ya poseen o están estableciendo subcomités especializados e introduciendo otras reformas a fin de poder dedicar una atención más continua a cuestiones administrativas, de gestión y de supervisión¹⁴⁵.

172. Habida cuenta de la enorme carga de trabajo de la Quinta Comisión, su responsabilidad central en materia de rendición de cuentas y la necesidad imprescindible de hacer algo para mejorar la situación actual, el Inspector sugiere la posibilidad de crear tres nuevas subcomisiones. Al hacerlo, supera una cierta hesitación dado que en el pasado, órganos políticos como la Quinta comisión en casos similares han diluido la eficacia de órganos subsidiarios de reciente creación simplemente "proporcionando ocupaciones para los amigos". Si no es posible superar el sistema de ofrecer sinecuras como recompensa política, de modo de crear subcomisiones pequeñas y verdaderamente profesionales que actúen con plena transparencia, sería mejor evitar el gasto y las complicaciones de crear nuevos órganos subsidiarios politizados.

173. No obstante, si pudiera garantizarse su profesionalismo y su competencia, podrían crearse tales subcomisiones con un número pequeño pero equilibrado de miembros; podrían reunirse regularmente a lo largo del año, según fuera necesario; podrían rotar sus miembros, pero con mandatos suficientemente largos para posibilitar el desarrollo de los conocimientos necesarios; no deberían causar perjuicios a las funciones de órganos y organismos existentes en otros sectores de la estructura intergubernamental; deberían funcionar con plena transparencia; y en todos los casos, deberían informar al plenario de la Quinta comisión y ser responsables ante ésta. Las tres nuevas subcomisiones podrían ser:

a) Subcomisión de gestión del mantenimiento de la paz: Todas las fuentes concuerdan en que las decisiones sobre la financiación y la administración de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones especiales representan el mayor peso en la actual labor de la Quinta Comisión. Esta subcomisión posibilitaría un proceso de adopción de decisiones más integrado y expedito y con mayor conocimiento de causa en esta esfera de gestión técnica, sometida a grandes presiones.

b) Subcomisión de estrategia Y gestión: Esta subcomisión trabajaría en estrecho contacto con el Secretario General, los altos funcionarios de la DAG y la dependencia de planificación estratégica recomendada en el capítulo II, a fin de asegurar que en toda la Secretaría la reforma de la gestión y las soluciones estratégicas fueran coherentes, creativas y coordinadas y que el nuevo sistema de rendición de cuentas se transformara en un proceso dinámico y eficaz que produjera mejores resultados programáticos en las Naciones Unidas, y que siguiera haciéndolo en el futuro.

c) Subcomisión de supervisión: Tal vez los exámenes de los informes de supervisión internos y externos por esta subcomisión podrían lograr más que cualquier otro mecanismo en cuanto a establecer y asegurar una firme doctrina del buen desempeño y hacer hincapié al respecto en todo el sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, podría coordinar y racionalizar de manera mucho más eficaz las tareas de revisión realizadas por la OSSI y los diversos órganos externos de supervisión: la CCAAP, el CPC, la Junta de Auditores, la CAPI (en cuestiones de políticas de personal) y la DCI.

174. En cuarto lugar, y por último, muchos gobiernos nacionales cuentan con especialistas en cuestiones normativas y analistas al respecto que contribuyen a la supervisión del funcionamiento gubernamental. La DCI propuso en 1984 la idea de un pequeño grupo de funcionarios complementado mediante análisis realizados por expertos externos, a fin de ayudar al CPC, pero el Secretario General se opuso a la idea y el propio CPC la acogió con ambigüedad¹⁴⁶. Por otra parte, ahora la Quinta Comisión está estudiando esa idea. A juicio del Inspector, si se asignaran uno o dos puestos del cuadro orgánico a jornada completa a cada una de las subcomisiones mencionadas, podrían lograrse grandes efectos positivos en el futuro en cuanto a la eficacia de las decisiones y de la supervisión por la Quinta Comisión.

175. A menudo se ha criticado a las Naciones Unidas por haber planteado durante muchos años numerosos objetivos y metas grandiosos en todos los temas, sin prestar demasiada atención a si los programas ulteriores de la organización contribuyen realmente a conquistar esas metas. La Quinta Comisión, con reformas del tipo de las indicadas precedentemente, debe ejercer un liderazgo de decisiva importancia, pasar a ser la "piedra angular" del nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas e impulsar continuamente a las Naciones Unidas hacia las reformas de gestión y el logro de la "transparencia y eficacia" que ha solicitado la Asamblea General.

ANEXO

RESUMEN SUCINTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE
CINCUENTA AÑOS A FIN DE ESTABLECER SISTEMAS DE
GESTIONEN LAS NACIONES UNIDAS¹⁴⁷

Decenio de 1950

1950: La Asamblea General destacó por primera vez la necesidad de realizar exámenes detallados de los programas a fin de aprovechar eficazmente los recursos disponibles.

1953: El Secretario General efectuó un examen a fondo de la labor y la estructura de la Secretaría a fin de concentrar los recursos en programas prioritarios que podrían realizarse con eficacia y acierto y de iniciar una "autocrítica continua" de la realización de los programas.

1956: La oficina de Personal llegó a la conclusión de que "no todos los funcionarios "conocían los procedimientos que regían los informes periódicos sobre su desempeño profesional y emitió nuevas directrices.

1958: Después de que la Asamblea General hubo exhortado a que las acciones se concentraran en las tareas de más alta prioridad y a que se lograra la "máxima economía" en el empleo de los recursos disponibles, se reformó el formato del presupuesto de las Naciones Unidas a fin de que se concentrara en los objetos de gasto y consolidara las plantillas.

Decenio de 1960

1961-1962: Un comité de expertos designado por la Asamblea General recomendó la estabilización presupuestaria, la aplicación de las prioridades programáticas, un análisis más a fondo de los presupuestos por parte de los órganos rectores y un mayor control y análisis administrativo del presupuesto; la Asamblea General recomendó una política presupuestaria integrada.

1966: otro grupo de expertos exhortó a las Naciones Unidas y al sistema a que abordaran la crisis financiera mediante sistemas integrados de planificación, formulación de programas, preparación de presupuestos y evaluación; claros objetivos y estrategias; fortalecimiento de las evaluaciones y los exámenes internos; preparación oportuna de informes anuales para los órganos rectores sobre los adelantos logrados y los resultados obtenidos; establecimiento de la DCI; y una mayor supervisión de la gestión por parte de auditores externos.

1968a: El Secretario General estableció la obligación de presentar informes de evaluación de los resultados de los programas de trabajo y asegurar que en las operaciones se obtuviera un máximo rendimiento de los recursos; no obstante, en 1971 esos informes se habían transformado en documentos puramente financieros.

1968b: otro grupo de expertos sobre reorganización mencionó la necesidad de adoptar nuevas técnicas presupuestarias, establecer un efectivo servicio de gestión y establecer en forma sistemática la revisión presupuestaria y la reforma de la organización.

1969a: El CPC llegó a la conclusión de que los programas en rápido aumento en el sistema de las Naciones Unidas iban a suscitar críticas cada vez más intensas por parte de los Estados Miembros, además de decepción en el público, a menos que se intensificaran los esfuerzos de revisión y evaluación, en especial, el examen detallado y sistemático por parte de los órganos intergubernamentales.

1969b: En el "Estudio sobre la capacidad" se calificó al sistema de las Naciones Unidas de mecanismo sumamente complejo y desorganizado, que necesitaba contar con procedimientos sistemáticos de programación, gestión, información y evaluación.

1969c (y 1974): En estudios efectuados por la DCI se señaló que las Naciones Unidas habían quedado rezagadas respecto de los grandes organismos especializados en lo tocante a establecer sistemas de preparación de planes a mediano plazo y presupuestos por programas.

1969d: Se estableció un Servicio de Gestión Administrativa a fin de que en la Secretaría se utilizaran las mejores prácticas y técnicas administrativas y de realizar una encuesta integral sobre el aprovechamiento de los recursos humanos.

Decenio de 1970

1971: En un informe de la DCI se indicó que en la gestión del personal de la Secretaría se había producido una "crisis de modernización" debida al rápido crecimiento del número de funcionarios, al aumento de la complejidad de las tareas y a confusiones acerca de los conocimientos de gestión y las acciones de reforma administrativa necesarios y se exhortó a efectuar varios cambios en las políticas, los métodos y los procesos relativos al personal, propuesta que fue aprobada por la Asamblea General.

1972a: La CCAAP criticó los engorrosos mecanismos legislativos de las Naciones Unidas y sus fragmentarios procesos de adopción de decisiones y exhortó a que se modificara el formato del presupuesto para que los Estados Miembros pudieran establecer la relación entre insumos y productos y determinar si sus recursos estaban o no siendo bien aprovechados.

1972b: El Secretario General reconoció el retraso de un decenio en cuanto a establecer un sistema integrado de planificación de programas (véase 1961-1962); propuso la creación de un sistema de ese tipo a fin de facilitar en gran medida la adopción de decisiones por parte de los órganos rectores y coordinar la información sobre los resultados obtenidos en el pasado, las propuestas en curso y las repercusiones para el futuro.

1973: Tras las críticas formuladas por el CPC y la CCAAP, el Secretario General reconoció que aún no habían comenzado las tareas de evaluación, pero que éstas serían un componente esencial de los futuros procedimientos presupuestarios

1974: Se preparó el primer presupuesto por programas bienal (para 1974-1975) y el primer plan de mediano plazo (para 1974-1977, que posteriormente se transformó en un plan a seis años para el período 1984-1999).

1975a: El Secretario General reconoció que aún no se contaba con "una evaluación sistemática de los resultados", y que ése era el "problema clavel, que aún no abordaba el plan de mediano plazo.

1975b: Otro grupo de expertos y un grupo de trabajo recomendaron que se fortaleciera la capacidad del CPC en materia de planificación, programación, coordinación y revisión de programas, como mecanismo para evaluar eficazmente la realización y los resultados de los programas.

1976: La Quinta Comisión expresó su preocupación porque se hacía caso omiso de la capacidad potencial del Servicio de Gestión Administrativa y las recomendaciones al respecto en materia de servicios de gestión (véase 1969), y la Asamblea General volvió a hacer hincapié en la necesidad de contar con un mecanismo interno competente, dotado del mandato necesario, el apoyo de los altos funcionarios ejecutivos y suficientes recursos para la labor encaminada a mejorar la gestión.

1977a: La Secretaría informó de que el sistema de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios había sido objeto de muchas críticas del personal y preparó un nuevo formato, con un complejo sistema de impugnación (véase 1956).

1977b: Tras dos años de deliberaciones, la labor de un comité ad hoc movió a la Asamblea General a adoptar una resolución sobre reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, incluida una mejor planificación y evaluación de los programas.

1978a: El Secretario General dio a conocer un breve pero sustantivo informe sobre la realización de reformas de las políticas de personal, especialmente la intención de establecer un sistema de desarrollo de las perspectivas de carrera, pero las oficinas de personal se limitaron a preparar informes ad hoc sobre el personal o estadísticas detalladas, con muy limitada información sobre las políticas o la marcha de los trabajos.

1978b: La CCAAP señaló con preocupación las dificultades para impartir capacitación en materia de gestión la fin de crear y mantener un clima de gestión" en la Secretaría; el Secretario General prometió que en el futuro se asignaría elevada prioridad a los conocimientos especializados en materia de gestión y a la capacitación al respecto, pero fue muy poco lo que se hizo.

1978c: A raíz de un examen especial de la Junta de Auditores, se formuló un programa de mejoras de gran magnitud en la gestión y los controles financieros; la Junta también recomendó que se ampliara el alcance de las verificaciones internas de cuentas y que se profundizaran paulatinamente los conocimientos especializados de auditoría.

1978-1979: El Secretario General reconoció nuevamente que no se realizaba ninguna, evaluación sistemática" y que era necesario contar con mejores procedimientos presupuestarios y mejores informes y planes de trabajo relativos al presupuesto a fin de mejorar la vigilancia del desempeño y la detección de las actividades marginales.

1979: La Asamblea General examinó una propuesta de gran aumento de las funciones de verificación externa de cuentas, bajo la responsabilidad de un Auditor General, pero no se adoptaron decisiones al respecto.

Decenio de 1980

1981: La DCI comprobó que, si bien en 1980 se había establecido, finalmente, una pequeña dependencia de evaluación, la Organización había quedado rezagada respecto de la mayoría de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en cuanto a la formulación y la utilización de sistemas de evaluación.

1982: La Asamblea General estableció reglamentaciones y normas de programación y dispuso, entre otras cosas, que todos los programas estarían sujetos a exámenes periódicos a fondo y evaluaciones regulares de los resultados logrados.

1983a: El CPC criticó acerbamente un informe a la Asamblea General en el que se reconocía la lentitud del adelanto en cuanto a establecer tan siquiera un sistema mínimo de evaluación y la Asamblea General "lamentó" esa situación.

1983b: Varios funcionarios de la Secretaría atribuyeron la tardanza en la presentación del presupuesto por programas a la complejidad del proceso e iniciaron una lenta y prolongada búsqueda de nuevos procedimientos, mecanismos y formatos presupuestarios.

1983-1984: Varios funcionarios de la Secretaría calificaron al sistema de evaluación de la actuación profesional del personal de "totalmente inoperante e indigno de crédito" y prepararon un sistema revisado en el que se preveía un diálogo más a fondo, mayores procedimientos de impugnación y una cuidadosa vigilancia a fin de asegurar un sistema eficaz (véase 1977a); pese a que continuaron las duras críticas, en 1984 se introdujeron algunas modificaciones de poca monta.

1984: En un informe de la DCI se llegó a la conclusión de que los informes presentados al Consejo Económico y Social eran voluminosos, tardíos y poco informativos; el Secretario General manifestó que, si los órganos intergubernamentales apoyaban más decididamente el proceso de deliberación, la Secretaría iba a tratar de preparar documentos más analíticos, destacar las cuestiones fundamentales de política y preparar informes más concisos y mejor orientados hacia los resultados.

1985a: Según lo sugerido por otro grupo de expertos externos y por un grupo interno de tareas, y en respuesta a las instancias de la Asamblea General, el CPC y la DCI, el Secretario General creó pequeñas dependencias centrales de evaluación y supervisión, pero la DCI comprobó que las Naciones Unidas seguían aún más retrasadas que los demás organismos del sistema en lo tocante a la justipreciación de los resultados a fin de mejorar los futuros programas.

1985b: La Asamblea General criticó duramente los informes sobre resultados de los programas y repitió que era necesario fortalecer las actividades de vigilancia y evaluación; y la Secretaría prometió preparar informes más transparentes y analíticos sobre los resultados y el desempeño de los programas.

1985c: En un informe de la DCI se indicó que los sistemas de computación en la Secretaría requerían urgentes medidas a fin de rectificar los sistemas ineficaces y lograr mejoras de gestión y economías en los costos. Tras una evaluación aún más intensa efectuada por la Secretaría en 1987, el Secretario General reconoció que había una "insatisfacción generalizada" respecto de los numerosos sistemas de computación administrativa anticuados y que la situación había tenido "repercusiones graves" sobre las operaciones de la Secretaría e inició el proyecto de Sistema Integrado de Información de Gestión.

1985-1986: Varios consultores externos comprobaron que la cobertura interna de verificación de cuentas era ineficaz, en particular en los lugares de destino distintos de la sede, y recomendaron grandes aumentos del personal de verificación de cuentas y del número de especialistas, cosa que no se logró; el "Grupo de los 18" expertos también exhortó a que se aumentara sustancialmente el grado de independencia de los auditores internos.

1986: El "Grupo de los 18" expertos mencionó la importancia de la vigilancia y la evaluación, pero dedicó la mayor parte de su atención a cuestiones de planificación y presupuestación, y a exhortar a que se fortaleciera la gestión de los recursos humanos y el liderazgo al respecto.

1987: Nuevamente, la exactitud, la objetividad, la equidad y el formato del sistema de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios fueron objeto de acerbas críticas, pero, tras algunos debates, no se adoptó ninguna medida (véase 1983-1984).

1988: La DCI comprobó que había habido graves problemas a raíz del desorden en los procesos de presupuestación de programas y en los informes sobre desempeño y evaluación de los programas y la gestión. La Asamblea General refrendó en dos oportunidades la exhortación de la DCI de que los informes hicieran hincapié en los resultados y la calidad de los programas, pero la Secretaría adujo que el sistema de evaluación aún era muy débil para poder proporcionar esos datos y se limitó a aceptar ajustes de poca monta en los informes sobre desempeño.

1989: La Asamblea General, como lo había hecho en 1983 y 1985, pidió al Secretario General que llevara a término un plan integral de promoción de las perspectivas de carrera en el que se reconocerían los méritos mediante un racional sistema de evaluación de la actuación profesional y de información al respecto.

Decenio de 1990

1990: La CCAAP expresó reales dudas acerca del valor del plan de mediano plazo, su verbosidad y su longitud, la calidad de los exámenes intergubernamentales, la ausencia de actividades pertinentes de evaluación, y la escasa utilidad de los informes sobre resultados de los programas.

1990-1992: La Asamblea General exhortó reiteradamente a que se adoptaran medidas a fin de fortalecer los controles internos, mediante una supervisión más rigurosa, y se garantizara el cumplimiento de lo dispuesto, además de adoptar enérgicas medidas en los casos de malversación de fondos.

1992a: En un informe del Secretario-General se reconoció que era "indispensable" contar con un sistema de promoción de las perspectivas de carrera y que "desde hacía algún tiempo" se habían realizado esfuerzos, pero declaró que era necesario a la sazón replantear el concepto en su totalidad (véanse 1978a y 1989); la Asamblea General acogió con beneplácito y alentó un enfoque integrado de planificación de los recursos humanos.

1992b: El Secretario General informó de que la organización había estado "funcionando muy lentamente" y necesitaba un aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, las nuevas formas de pensamiento, las prácticas de gestión modernas y "un enfoque integrado de todas las cuestiones de gestión que guardaban relación entre sí".

1992c: El Secretario General llegó a la conclusión de que el liderazgo y la calidad de la gestión revestían importancia decisiva en cuanto a hacer frente a acuciantes retos operacionales, y lanzó un nuevo sistema integral de capacitación en materia de gestión a fin de vincular los conocimientos especializados de gestión con una mejor ejecución de los programas.

1993a: La Asamblea General expresó su profunda preocupación frente a la demora en la publicación de los documentos; a la falta de un diálogo oportuno y sostenido con la Secretaría; y a la omisión de un análisis de la reestructuración iniciada, el control y la gestión de los puestos y la reforma de la administración de justicia.

1993b: El Secretario General anunció un nuevo sistema de colocación y ascensos dotado de mayor transparencia, que recompensaría a los funcionarios por su competencia, su creatividad, su flexibilidad y, cada vez más, por su movilidad.

1993c: El Secretario General llegó a la conclusión de que la DAG debería desempeñar un papel de importancia decisiva en la transformación de la organización, especialmente en cuanto a dar respuesta a las cambiantes circunstancias y asegurar una oportuna aportación de información y eficaces consultas con los Estados Miembros.

1993d: Un grupo de expertos examinó un nuevo formato y nuevos criterios para la planificación de programas y llegó a la contundente conclusión de que se dedicaba "mucho más tiempo al examen de planes y presupuestos que a la ejecución y evaluación" y que era preciso "corregir ése desequilibrio".

1993e: La Asamblea General lamentó que en un informe de la Secretaría sobre eficiencia y obligación de rendir cuenta de los directores de programas, que había venido solicitando durante varios años, estuviera incompleto; tomó nota del informe paralelo de la DCI en que se detectaban muchos problemas existentes en materia de supervisión y rendición de cuentas; solicitó que a más tardar el 1.º de enero de 1995 se estableciera un nuevo sistema "transparente y eficaz" de obligaciones y rendición de cuentas; y también exhortó a realizar sin demora una revisión a fondo del sistema existente de evaluación de la actuación profesional (véase 1987).

1993-1994: Las pequeñas dependencias internas de supervisión fueron consolidadas en una única y más independiente oficina de Servicios de Supervisión Interna, presidida por un Secretario General Adjunto, y que iba a presentar informes tanto al Secretario General como a la Asamblea General.

1994-1995: La Secretaría estableció un nuevo sistema de obligaciones y rendición de cuentas, una nueva estrategia de recursos humanos y un nuevo sistema de planificación, junto con otras acciones, entre ellas una mayor capacitación en materia de gestión; un compromiso en pro de superar las insuficiencias de la preparación mecánica de informes sobre los resultados de los programas y de los muy limitados estudios de evaluación; y mejores procesos de planificación y presupuestación de programas (véanse 1993b, 1988 y 1990); el ensayo de un nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional, las etapas finales de la creación del OSSSI (véase 1985); la revisión del Manual de Organización y otros materiales de orientación e instrucciones; una mayor delegación de autoridad en las oficinas sobre el terreno; un nuevo examen de los controles internos; propuestas para reformar la administración de justicia; un estudio de gran magnitud sobre las prácticas de adquisición; y nuevas iniciativas sobre examen público y preparación de informes.

Notas

¹ Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 49 (A/41/49), Nueva York, 1986, y "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 41/213 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1986.

² "Presentación de informes al Consejo Económico y Social", JIU/REP/84/7, y documento A/39/281 y Add.1 y 2 de mayo y junio de 1984 y A/40/284 de 10 de mayo de 1985, "Informes sobre la ejecución y los resultados de los programas de las Naciones Unidas: supervisión, evaluación e información sobre la gestión", JIU/REP/88/1 y documento A/43/124 y Add.1 de 27 de mayo de 1988, y "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas: transparencia en la presentación, la gestión y la información proporcionada al respecto", JIU/REP/90/3 y documento A/45/797 de 29 de noviembre de 1990.

³ "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", JIU/REP/93/5 y documentos A/48/420 de 12 de octubre de 1993 y Add.1 de 22 de noviembre de 1993.

⁴ Mejoramiento de la condición de la mujer en la Secretaría de las Naciones Unidas en una época de "gestión de los recursos humanos" y "responsabilidad": ¿Un nuevo comienzo?", JIU/REP/94/3 y documentos A/49/176 de 17 de junio de 1994 y Add.1 de 31 de octubre de 1994, "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 documento A/49/219 de 4 de agosto de 1994 y Add.1 de 31 de octubre de 1994, y "Examen de la aplicación de las políticas de las Naciones Unidas en materia de contratación, colocación y ascensos: Primera parte - contratación" JIU/REP/95/1 (Part I) y documento A/49/485 de 7 de febrero de 1995 y Add.1 de 9 de marzo de 1995

⁵ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas, Parte I: Examen general y análisis", Parte II "Cuadros comparativos", JIU/REP/95/2, 1995.

⁶ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas: Informe del Secretario General", documento A/C.5/49/1 de 5 de agosto de 1994.

⁷ "Estrategia para la gestión de los recursos humanos de la organización: Estimaciones revisadas ...: Informe del Secretario General", documento A/C.5/49/5 de 21 de octubre de 1994.

⁸ "Gestión de los recursos humanos", resolución 49/222 de la Asamblea General de 23 de diciembre de 1994, secc. I "Planificación de la gestión de los recursos humanos".

⁹ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas ...", A/C.5/49/1, obra citada, párr. 109.

¹⁰ "Examen de la aplicación de las políticas de las Naciones Unidas en materia de contratación, colocación y ascensos: Parte I - Contratación", A/49/485 y Add.1, obra citada.

¹¹ Informe del Grupo de Expertos Inter gubernamentales de Alto Nivel..., Suplemento No. 49, A/41/49, obra citada, págs. 19 y 20.

¹² "Mejoramiento de la condición de la mujer ...", A/49/176, obra citada, párrs. 128 a 131.

¹³ *Ibíd.*, párrs. 132 y 133.

¹⁴ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, Parte I, párrs. 98 a 106.

¹⁵ "Estrategia para la gestión de los recursos humanos de la Organización, A/C.5/49/5, obra citada, págs. 3, 8 y 23.

¹⁶ "Gestión de los recursos humanos", resolución 49/222, obra citada, secc. I, párrs. 1 y 2.

¹⁷ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997", Sección 26C, "Oficina de Gestión de Recursos Humanos", A/50/6 (Sect. 26 C), B.1 "Servicio de planificación y desarrollo", de 22 de mayo de 1995.

¹⁸ "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados A/43/124, obra citada, párrs. 48 a 71, 86 a 106 y 146 a 152.

¹⁹ "Nota del Secretario General", con la que se transmiten "Informes sobre el programa y las prácticas administrativas de las secretarías de las comisiones regionales de África, Asia occidental y Europa", documento A/49/891 de 19 de abril de 1995.

²⁰ "Proyecto de plan de mediano plazo para el período 1992-1997: Informe de la Comisión Consultiva en Cuestiones Administrativas y de Presupuesto", A/45/617 de 12 de octubre de 1990.

²¹ "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", A/48/420, obra citada, párrs. 126 a 128.

²² "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995", resolución 48/228 de la Asamblea General de 23 de diciembre de 1993, párr. 2.

²³ "Prototipo de un nuevo formato del plan de mediano plazo: Informe del Secretario General", A/49/301 de 8 de agosto de 1994.

²⁴ "Planificación de programas", resolución 47/214 de la Asamblea General de 23 de diciembre de 1992, secc. I, "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 A, obra citada, secc. B, "Nuevo planteamiento posible de la planificación de los programas: Informe del Secretario General", A/48/277 de 28 de julio de 1993, y "Prototipo de un nuevo formato del plan de mediano plazo: Informe del Secretario General", A/49/301 de 8 de agosto de 1994.

²⁵ "Cuestión del control administrativo y de la gestión de las Naciones Unidas", CCCAP, 16º informe, documento A/33/7, Add.15 de 22 de noviembre de 1978, párrs. 2 a 8.

²⁶ "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", A/41/1 de 1986, pág. 7.

²⁷ "Programas de capacitación en la Secretaría: Informe del Secretario General", A/C.5/47/9 de 8 de octubre de 1992, párrs. 5 a 7.

²⁸ Staff development programme, Naciones Unidas, Servicio de Capacitación, OGRH, 1995.

²⁹ "Hacia un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas: Requisitos para que se aplique con éxito", A/49/219, obra citada, "Resumen, conclusiones y recomendaciones ejecutivas".

³⁰ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226 de la Asamblea General de 30 de abril de 1993, Parte I.B, párrs. 3 y 7.

³¹ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 A, obra citada, Parte I.E.

³² "Hacia un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas ..." A/49/219, obra citada, párrs. 142 a 147.

³³ "SMCC XIX tackles heavy agenda", CCISUA News, junio de 1995, págs. 11 y 16.

³⁴ Shar, G. Jerry y Bransford, William L., "Poor performers: How much due process?", The Public Manager (Estados Unidos de América), verano de 1995, vol. 24, No. 2, págs. 17 a 19.

³⁵ "Modifications to the performance appraisal system", ST/IC/1995/32 de 26 de mayo de 1995.

³⁶ "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", A/48/420, obra citada, párrs. 26 a 68 y 153 a 176.

³⁷ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 B de la Asamblea General de 29 de julio de 1994.

³⁸ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997", Sección 29 "Oficina de Servicios de Supervisión Interna", A/50/6 (Sect. 29) de 9 de mayo de 1995.

³⁹ "Personnel arrangements for the Office of Internal Oversight Services", ST/AI/401 de 18 de enero de 1995 (y ST/.SGB/273).

⁴⁰ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 B, obra citada, párr. 5 c).

⁴¹ *Ibíd.*, párrafo 6 del preámbulo.

⁴² "Nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: Cuestiones de gestión", JIU/REP/85/2 y documentos A/40/410 de 9 de julio de 1985, Add.1 de 30 de julio de 1996 y A/41/686 de 8 de octubre de 1986, cap. IX.

⁴³ "Evaluación a fondo del programa de servicios de elaboración electrónica de datos y sistemas de información: Informe del Secretario General", documento E/AC.51/1987/11 de 7 de abril de 1987.

⁴⁴ "Establecimiento de un sistema integrado de información de gestión", Estimaciones revisadas para la sección 28: Informe del Secretario General, documento A/C.5/43/24 de 3 de noviembre de 1988.

⁴⁵ "Proyecto de Sistema Integrado de Información de Gestión: Sexto informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos, documento A/C.5/48/12/Add.1 de 21 de junio de 1994 y "Sistema Integrado de Información de Gestión: Informe del Secretario General", documento A/C.5/49/41 de 6 de diciembre de 1994.

⁴⁶ Informe del Grupo de Expertos Inter gubernamentales de Alto Nivel..., Suplemento No. 49, A/41/49, obra citada, párr. 47.

⁴⁷ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas" A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 14 y 20.

⁴⁸ *Ibíd.*, párrs. 22 a 32 y 19.

⁴⁹ "Restructuring of Secretariat departments and offices", ST/AI/409 de 4 de agosto de 1995.

⁵⁰ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas ...", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 47 a 54.

⁵¹ "Cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz: Informe del Secretario General", documento A/C.5/48/69 de 22 de marzo de 1994, y "Planificación, presupuestación y administración eficaces de las operaciones de mantenimiento de la paz: Informe del Secretario General", documento A/48/945 de 25 de mayo de 1994.

⁵² "Mecanismos jurisdiccionales y de procedimiento para una gestión adecuada de los recursos y fondos de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General", documento A/49/98 de 22 de marzo de 1994 y Corr.1 y Add.1 y 2, y "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.

⁵³ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 50 y 54.

⁵⁴ Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1994, Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 30 (A/49/30), cap. VII A, "Gestión de la actuación profesional: Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional", págs. 80 a 92.

⁵⁵ "Evaluación y reconocimiento de la actuación profesional: Nota de la secretaría de la Comisión de Administración Pública Internacional", documento ICSC/37/R.15 y Add.1 de 2 de marzo de 1993.

⁵⁶ "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.

⁵⁷ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 39 a 41, 61 y 62.

⁵⁸ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas" resolución 48/218 A, obra citada, Parte 1.E.

⁵⁹ "Administración de justicia en las Naciones Unidas", JIU/REP/86/8 y documento A/41/640 de 26 de septiembre de 1986, "Administración de justicia en la Secretaría: Informe del Secretario General", documento A/C.5/43/25 de 28 de octubre de 1988, y "Administración de justicia en la Secretaría: informe del Secretario General", documento A/C.5/44/9 de 20 de octubre de 1989.

⁶⁰ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226, obra citada, parte II.

⁶¹ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 94 y 95.

⁶² "Reforma del sistema interno de justicia en la Secretaría de las Naciones Unidas: Informe del secretario General", A/C.5/49/13 de 8 de noviembre 1994; documento con igual título, A/C.5/49/60 de 18 marzo de 1995 y Add.1 de 9 de junio de 1995 y Add.2 de 26 de junio.

⁶³ "Staff-management meeting to discuss justice administration reform and performance reporta", Secretariat News, 31 de agosto de 1987, pág. 5.

⁶⁴ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, Parte I, párrs. 37 a 39 y 116 a 126 y Parte II, cuadros 4 y 5.

⁶⁵ "Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos especializados y el organismo Internacional de Energía Atómica", resolución 31/94 C de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1976 y "Management improvement programme in the Secretariat", Boletín del Secretario General SG/SGB/155 de 6 de abril de 1977.

⁶⁶ "Programa de mejoramiento de la gestión: Informe del Secretario General", documento A/C.5/39/83 de 10 de diciembre de 1984, "Status report on the Staff Incentive Programme" de 3 de marzo de 1992, e "Ideas for change can come from staff, too: Project emphasizes employees", Secretariat News, abril de 1993, pág. 15.

⁶⁷ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, parte I, párrs. 236 a 245 y parte II, cuadro 14.

⁶⁸ *Ibíd.*, parte I, párrs. 116 a 126 y parte II, cuadros 4 y 5.

⁶⁹ "Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica", resolución 31/94 C de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1976.

⁷⁰ "Informe complementario sobre el Servicio de Asesoramiento de Gestión de las Naciones Unidas", JIU/REP/91/4 y documentos A/46/327 de 29 de julio de 1991 y Add.1 y Corr.1 de 26 de noviembre de 1991, párrs. 21 a 33.

⁷¹ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas ..", resolución 47/212 B de la Asamblea General de 20 de mayo de 1993, párr. III.4.b).

⁷² "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, parte I, párr. 129.

⁷³ *Ibíd.*, párrs. 131 a 135 y part II, cuadros 7 a 9 y 14.

⁷⁴ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 47/202 B, obra citada, párr. III.4.b).

⁷⁵ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas", A/C.5/49/1, obra citada, párr. 12 y anexo.

⁷⁶ "Informe sobre programación y evaluación en las Naciones Unidas", JIU/REP/78/1 de marzo de 1978.

⁷⁷ "Procurement study: Report", Grupo de Alto Nivel sobre el Régimen de Adquisiciones, diciembre de 1994.

⁷⁸ "Progresos alcanzados en la reforma del régimen de adquisiciones en la Secretaría de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General", documento A/C.5/49/67 de 22 de junio de 1995, especialmente el anexo II.

⁷⁹ " Aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General: Informe provisional y estimaciones revisadas para el bienio 1988-1989", resolución 43/213 de la Asamblea General de 21 de diciembre 1988, párr. 13 a), "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 45/254 de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1990, párr. 13, "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1992-1993", resolución 46/185 de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1991, secc. B.2, párr. 2, y "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 47/212 A de 23 de diciembre de 1992, parte I, párrs. 1 a 3.

⁸⁰ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas ...", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 9 a 11 y 39, entre otros, y anexo.

⁸¹ "Prototipo de un nuevo formato del plan de mediano plazo ..." A/49/301, obra citada, párrs. 11 y 12 y anexo II.

⁸² "Informe de la DCI sobre problemas de personal en las Naciones Unidas", documento A/8454, obra citada, párrs. 3.

⁸³ "Procedimientos y normas para la creación, eliminación, reclasificación, conversión y distribución de puestos: Informe del Secretario General", documento A/49/339 de 25 de agosto de 1994, párrs. 2 a 7.

⁸⁴ "Representantes y enviados especiales y puestos conexos: Informe del Secretario General", documento A/C.5/49/50 de 8 de diciembre de 1994.

⁸⁵ "Detailed information on the practice of the use of retirees in the united Nations Secretariat", documento A/C.5/49/CRP.3 de 20 de junio de 1995.

⁸⁶ "Interview with Mr. J. Connor, USG for Administration", CCISUA News, junio de 1995, págs. 1 y 2.

⁸⁷ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 49/218 A, obra citada, sección I.E., párr. 5 c).

- ⁸⁸ "OHRM update", Secretariat News, diciembre de 1994, pág. 14.
- ⁸⁹ International Herald Tribune, 11 de agosto de 1994.
- ⁹⁰ "Restructuring", carta publicada en Secretariat News, enero y febrero de 1993, pág. 17.
- ⁹¹ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226 de la Asamblea General de 30 de abril de 1993, parte I.B, párr. 7.
- ⁹² "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", A/48/420, obra citada, párrs. 95 a 99.
- ⁹³ "Mecanismos jurisdiccionales y de procedimiento para una gestión adecuada de los recursos y fondos de las Naciones Unidas", A/49/98 y Corr.1 y Add.1 y 2, obra citada, "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...", A/49/418, obra citada, y "Declaraciones sobre el examen de la eficiencia" y "Declaraciones sobre los informes financieros", Quinta Comisión, 14a sesión, GA/AB/2959 de 9 de noviembre de 1994, págs. 2 a 6.
- ⁹⁴ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, part II, párrs. 65 a 79 y parte II, cuadro 5.
- ⁹⁵ "The OECD jobs study: Facts, analysis strategies", informe general a The OECD jobs study: Evidence and explanations, párrs. 1 y 2, Organización de cooperación y Desarrollo Económicos, París, 1994.
- ⁹⁶ "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.
- ⁹⁷ Righter Rosemary, Utopia lost: The United Nations and world order. Twentieth Century Fund, Nueva York, 1995.
- ⁹⁸ Comité de Asistencia para el Desarrollo, Development Co-operation: 1994 report, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, 1995.
- ⁹⁹ "The jobs crisis: Dangers and benefits of downsizing", Newsweek International, 6 de febrero de 1995, págs. 36 a 43.
- ¹⁰⁰ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas ..", JIU/REP/95/2, obra citada, parte II, cuadro 1.
- ¹⁰¹ "Procedimientos y normas para la creación, eliminación, reclasificación, conversión y distribución de puestos ...", A/40/339, obra citada, parte II, cuadro 2.
- ¹⁰² "Kingsbury, Nancy, "Smaller government: New paradigms for Reductions in-Force", The Public Manager (Estados Unidos de América), verano de 1995, vol. 24,

No. 2, págs. 13 a 16, y Cipolla, Frank P. y Goodwin, Larry R., "Effective downsizing: Lessons learned", *ibid.*, págs. 23 a 26.

¹⁰³ "Early separation programme", Instrucción administrativa de las Naciones Unidas ST/Al/403 de 18 de mayo de 1995.

¹⁰⁴ "Gestión de los recursos humanos", resolución 49/222, obra citada, secc. 1, párr.5.

¹⁰⁵ "Procedimientos y normas para la creación, eliminación, reclasificación, conversión y distribución de puestos", A/49/339, obra citada, párrs. 10 a 12.

¹⁰⁶ "Aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General: Informe provisional y estimaciones revisadas para el bienio 1988-1989", resolución 43/213, obra citada, párr. 13 a), "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 45/254, obra citada, párr. 13, "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1992-1993", resolución 46/185, obra citada, secc. B.II, párr. 2, y "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 47/212 A, obra citada, parte I, párrs. 1 a 3, y "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995", resolución 48/228, obra citada, párrs. 14 y 15.

¹⁰⁷ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas ...", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 45 a 50.

¹⁰⁸ "Cuestiones relativas al personal", resolución 47/226, obra citada, parte I.B., párrs. 9 y 10.

¹⁰⁹ "Appointments of limited duration", Instrucción administrativa de las Naciones Unidas ST/Al/395 de 2 de junio de 1994.

¹¹⁰ "Champy, James. Reengineering management: The mandate for new leadership, Harper Business, Nueva York, 1995, y Hammer, Michael y Stanton, Steven A., The reengineering revolution: A handbook, Harper Business, Nueva York, 1995..

¹¹¹ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997", A/50/6, obra citada, part I, párr. 5.

¹¹² "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995", resolución 48/228, obra citada, párrs. 14 y 15..

¹¹³ "Comisión Económica para África: cuestiones de programación, operaciones, reestructuración y descentralización en el plano regional", JIU/REP/82/1, documentos A/37/119 y Add.1 de 18 de marzo de 1982 y "Aplicación de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección: Informe del Secretario General", A/C.5/37/28 de 2 de noviembre de 1982.

¹¹⁴ "Nota del Secretario General: informes sobre el programa y las prácticas administrativas de las secretarías de las comisiones regionales ..." A/49/891, obra citada, párr. 15 f).

¹¹⁵ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas...", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 47 a 54.

¹¹⁶ "Nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra", A/40/410, obra citada, cap. VII, "El desarrollo de sistemas en las Naciones Unidas".

¹¹⁷ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, part II, cuadros 7A, SA, 9A y 14A.

¹¹⁸ "Secretary-General names new executive secretaries of ECA, ESCAP y ESCWA", Comunicado de prensa SG/A/95/3 de 6 de febrero de 1995.

¹¹⁹ "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 "Organización Mundial de la Salud", JIU/REP/93/2 de julio de 1993, y "Examen y evaluación de los esfuerzos hechos para reestructurar la dimensión regional de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas", JIU/REP/94/6 y documento de las Naciones Unidas A/49/423 de 22 de septiembre de 1994.

¹²⁰ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 47 a 54.

¹²¹ Declaraciones ante la Quinta Comisión, 12 de noviembre de 1985, párrs. 9, 11, 14 y 18, y "Actas resumidas", Asamblea General, Quinta Comisión, A/C.5/49/SR.22 y SR.23 de 6 de noviembre de 1985, párrs. 3 a 7, 15 a 22 y párrs. 12 y 13, 38 y 48, respectivamente.

¹²² "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, parte I, cap. VII y parte II, cuadros 12, 13 y 14.

¹²³ *Ibid.*, parte I, párrs. 223 y 224.

¹²⁴ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas ..." A/C.5/49/1, obra citada, párr. 109.

¹²⁵ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, parte I, obra citada, párrs. 229 y 230.

¹²⁶ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social", documento A/39/281, obra citada, y "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.

¹²⁷ "Mejoramiento de la condición de la mujer...", JIU/REP/94/5, obra citada, secc. V.A. "La falta de dinamismo y de diálogo sobre políticas sustantivas en el pasado", y particularmente el párrafo 103.

¹²⁸ "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", A/43/124, obra citada.

¹²⁹ "Establecimiento de un sistema transparente y eficaz de obligaciones y rendición de cuentas ...", A/C.5/49/1, obra citada, párrs. 70 a 75.

¹³⁰ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, parte I, cap. VII y parte II, cuadro 11.

¹³¹ Rwanda: Lessons learned: A report on the coordination of humanitarian activities, informe preparado por Antonio Donini y Norah Niland para el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, noviembre de 1994, Naciones Unidas.

¹³² "Comprobaciones de cuentas y estudios de gestión independientes de las actividades del sistema de las Naciones Unidas: informe del Secretario-General", documento A/48/587 de 10 de noviembre de 1993.

¹³³ "European Communities agreement", UNDP/ADM/95/12 de 30 de enero de 1995.

¹³⁴ "Procurement Study: Report", obra citada.

¹³⁵ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, parte I, cap. VII.B y parte II, cuadro 14.

¹³⁶ *Ibíd.*, párrs. 238 a 245.

¹³⁷ "Progresos alcanzados en la reforma del régimen de adquisiciones en la Secretaría A/C.5/49/67, obra citada..

¹³⁸ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 48/218 A, obra citada, parte I.E., párr. 5 a).

¹³⁹ "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", resolución 47/212 B, obra citada, secc. III, párr. 4 b).

¹⁴⁰ "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados ...", A/43/124, obra citada, párrs. 65 a 71.

¹⁴¹ "Procurement study: Report, obra citada, "Bibliography", pags. ii a vi y Enclosure I. "Summary of other document recommendations", "Mecanismos jurisdiccionales y de procedimiento para una gestión adecuada de los recursos y fondos de las Naciones Unidas: Informe ...", A/49/418, obra citada, anexo II, y "Presuntos casos de fraude en las Naciones Unidas: Estudio de la posibilidad de establecer un nuevo mecanismo jurisdiccional y procesal o de ampliar los mandatos y mejorar el funcionamiento de los mecanismos ya existentes: Sinopsis de la Secretaría", A/AC.243/1994/L.3 de 4 de abril de 1994, "Notas" y anexo.

¹⁴² "Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995", resolución 48/228, obra citada, párr. 10.

¹⁴³ "Childers, Erskine y Urquhart, Brian, "Renewing the United Nations system", Development Dialogue 1994:1, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suecia, cap. VIII, "The decision-making machinery", pags. 119 a 141.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, págs. 138 y 139.

¹⁴⁵ "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/95/2, obra citada, parte II, cuadro 32. págs. 28 a 31.

¹⁴⁶ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social", A/39/281 Add.1, obra citada, párrs. 20 a 23, 26, 44 a 48 y 57 a 68, "Presentación de informes al Consejo Económico y Social: Observaciones del Secretario General", documento A/39/281 Add.2 de 6 de julio de 1984, párr. 20, "Presentación de informes al Consejo Económico y Social ... Nuevas observaciones ...", A/40/284. obra citada, párrs. 7, 8, 50 y 58, e "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación", A/40/38, párrs. 557 y 558.

¹⁴⁷ El material indicado a continuación se ha tomado de las secciones pertinentes de este informe y de otros cuatro informes de la DCI en los que también figuran las apropiadas citas de documentos: "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados...", A/43/124, obra citada, anexo I "Evolución del examen de la ejecución de los programas y de la presentación de informes al respecto, 1950 a 1987" y caps. III.B y IV, "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas", A/48/420, obra citada, caps. III y-IV, "Mejoramiento de la condición de la mujer en la Secretaría de las Naciones Unidas en una época de "gestión de los recursos humanos" y "responsabilidad", A/49/176, obra citada, cap. V.A, V.B y cap. II.B., y "Hacia un nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional en la Secretaría de las Naciones Unidas ...", A/49/219, obra citada, cap. III.A.
