

**EXAMEN DE LA GESTION Y LA ADMINISTRACION
EN LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

**Preparado por la
Dependencia Común de Inspección**



**Ginebra
1999**

Indice

	Página
Abreviaturas	v
Objetivo, conclusiones y recomendaciones	1
1. Introducción	8
II. Planificación estratégica, programación estratégica y formulación estratégica de; presupuesto, evaluación el sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes en materia de gestión de la actuación profesional	9
A. Planificación estratégica, programación estratégica y formulación estratégica del presupuesto	10
B. Evaluación del sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes en materia de actuación profesional	13
C. Sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes (MERS)	15
III. Sistemas de supervisión y control de la OIT	16
A. Supervisión externa	17
a) Consejo de Administración	17
b) Auditor Externo	17
c) Dependencia Común de Inspección	18
B. Supervisión interna	19
a) Administradores de categoría superior	19
b) Sección de Auditoría Interna	20
c) Unidad de evaluación del programa y de los proyectos	21
d) Sistemas de contabilidad y control financiero	23
IV. Gestión de los recursos humanos	25
A. Relaciones entre la administración y el personal	26
a) Mecanismos donde intervienen el personal y la administración.	26
b) Cuestiones que requieren una solución urgente	28
B. Distribución geográfica del personal	29
a) Estadísticas básicas	29
b) Distribución geográfica	30
C. Sistema de Información sobre Personal y Nómina de Sueldos (PERSIS).....	31

	Página
V. Cooperación técnica y aplicación de la política de asociación activa	33
A. La política de asociación activa y la Comisión de Cooperación Técnica	34
B. La política de asociación activa y el Consejo de Administración	36
C. Estudio de caso relativo a la Oficina de zona de Moscú y el Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Oriental y Asia Central (EECAT)	37
a) Fusión de la oficina y de zona y el equipo multidisciplinario . .	37
b) Formulación y aplicación de la PAA	37
c) Dificultades y limitaciones financieras	39
d) Impedimentos burocráticos	41
VI. Gestión de la tecnología de la información - Oficina de Informática y Comunicaciones (ITCOM)	42

Abreviaturas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
CIS	Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CRADAT	Centro Regional Africano de Administración del Trabajo
CTPO	Cooperación Técnica con cargo al Presupuesto Ordinario
EECAT	Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Asia Central
EMD	Equipo multidisciplinario
FMI	Fondo Monetario Internacional
GB	Consejo de Administración
HRM	Gestión de recursos humanos
IAU	Servicio de auditoria interna (si OIT, Sección de Auditoría Interna (VERIF))
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IT	Tecnología de la información
ITCOM	Oficina de información y comunicaciones
MERS	Sistema de Seguimiento, Evaluación y Presentación de Informes
MTP	Plan a mediano plazo
OIOS	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PAA	Política de asociación activa
PERSIS	Sistema de Información sobre Personal y Nómina de Sueldos
PFA	Comisión de Programa, Presupuesto y Administración
PROGRAM	Oficina de Programación y Gestión
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
SUC	Comité del Sindicato del Personal
TC	Comisión de Cooperación Técnica
YPs	Jóvenes profesionales

Objetivo, conclusiones y recomendaciones

El presente informe tiene como objetivo contribuir a la solución de algunos problemas administrativos y de gestión a los que se viene enfrentando la OIT en ámbitos tales como: *a)* la planificación estratégica, la formulación estratégica del presupuesto y la presentación de informes en materia de gestión de la actuación profesional; *b)* la supervisión y el control; *c)* la gestión de los recursos humanos; y, *d)* la aplicación de la política de asociación activa.

Planificación estratégica, formulación estratégica del presupuesto y presentación de informes en materia de gestión de la actuación profesional

La planificación estratégica y la formulación estratégica del presupuesto se están convirtiendo en una importante herramienta de gestión en la Oficina Internacional del Trabajo. El primer documento estratégico de Programa y Presupuesto, que abarca el bienio 2000-2001, y la 274.^a reunión del Consejo de Administración lo consideró favorablemente como punto de partida para lograr un planteamiento estratégico global con miras a la formulación del presupuesto. No obstante, la discusión de este documento puso de manifiesto una serie de insuficiencias. Los inspectores consideran que el Director General necesita disponer de un servicio dedicado a prestarle una asistencia de manera sistemática para la elaboración de un documento de Programa y Presupuesto que sea viable, coherente y suficientemente flexible, armonizando los objetivos estratégicos y los objetivos operativos de la Organización. Este servicio también podría ayudar al Director General para asegurar la existencia de una articulación efectiva y de un efecto recíproco entre la planificación estratégica, el programa, la formulación del presupuesto, el seguimiento de la ejecución y la evaluación. También podría integrar e impulsar tareas y responsabilidades de gestión, con miras a reforzar la flexibilidad y fiabilidad de la organización y a abordar los actuales problemas de administración tales como la descentralización/delegación, el establecimiento de puntos de referencia y la competitividad.

Recomendación I

En el marco de sus esfuerzos de reforma y reestructuración, el Director General debería crear un servicio dedicado a la planificación estratégica, la gestión de la actuación profesional, la rendición de cuentas efectiva y la mejora de la administración (véase párrafo 13).

La presentación concisa e integrada de los informes sobre los resultados del programa forma parte del concepto de la formulación estratégica del presupuesto, y es una herramienta fundamental de gestión y administración tanto para el Director General como para la Organización. Permite la formulación, ampliación, reducción o eliminación de programas y actividades sobre la base de las enseñanzas extraídas de las evaluaciones, la evolución de las circunstancias o la aparición de nuevas prioridades. En la OIT, la presentación de informes sobre los resultados de los programas sustantivos no resulta, hasta la fecha, totalmente satisfactoria. En efecto, el informe anual sobre las actividades es un documento extenso que sólo permite una evaluación muy limitada del éxito o el fracaso de la OIT en cuanto al logro de los objetivos fijados. El informe provisional relativo a la ejecución es fundamentalmente descriptivo, y no ofrece un resumen satisfactorio de los resultados o de los productos.

Las insuficiencias del informe provisional sobre la ejecución de programas quedaron claramente demostradas durante la discusión del mismo en el marco de la 270.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1997). Los inspectores consideran que, una vez mejorado su contenido analítico, el informe provisional podría convertirse en un documento que permitiera al Consejo de Administración realizar un seguimiento eficaz de la ejecución del programa de la OIT e introducir reajustes en el mismo si y cuando fuera necesario.

Recomendación II

El informe provisional sobre la ejecución de programas debería convertirse en un instrumento importante que permitiera a los mandantes de la OIT no sólo supervisar la ejecución del programa de la OIT, sino también reflexionar sobre las repercusiones del mismo y, más importante aún, sobre su pertinencia. Para convertirse en un instrumento como el descrito, el informe provisional debería comenzar señalando objetivos específicos, productos claros e indicadores de resultados mensurables que sirvieran para determinar la eficacia de la ejecución. En segundo lugar, este informe debería presentarse al Consejo de Administración con la antelación suficiente, por ejemplo en el mes de marzo del segundo año de un bienio, de modo que el Consejo pudiera reajustar o revisar el Programa y Presupuesto en caso de que cambiaran las prioridades como consecuencia de circunstancias internas o externas imprevistas (véanse párrafos 14-22).

En la actualidad, el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Presentación de Informes (MERS) se está aplicando a escala de toda la Oficina. No cabe duda de que los conceptos y herramientas básicos del MERS responden en gran medida a las necesidades de la OIT. De no existir el MERS, habría que idear un sistema similar. Mediante el análisis de los problemas o dificultades para lograr los objetivos fijados, el MERS es capaz de inducir medidas correctoras relativas a la ejecución del proyecto o a su planificación. Sin embargo, el MERS es un sistema independiente de autoevaluación, que no está lo suficientemente ligado a la planificación ni a la programación a escala de toda la OIT. Hasta la fecha, el MERS no goza de gran predicamento entre el personal de la OIT, debido a su aparente falta de idoneidad respecto de ciertas actividades, a su rigidez y lentitud, y a la convicción expresada por ciertos miembros del personal según la cual el MERS debería centrarse más en los productos que en los objetivos. Esto explica el limitado aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el MERS como herramienta de gestión.

Recomendación III

El Director General debería estudiar la posibilidad de reforzar el potencial del MERS como herramienta de gestión, estableciendo un vínculo directo entre el MERS y la planificación y la programación estratégicas. Debería acrecentarse la formación relativa al programa informático MERS. Sobre la base de los comentarios recibidos de los usuarios del MERS, deberían adoptarse medidas a fin de lograr que el programa informático MERS sea más flexible y esté mejor adaptado a las necesidades del usuario (véanse párrafos 23-28).

Sistema de supervisión y control

La OIT cuenta con un sistema global de supervisión y control, que incluye mecanismos tanto internos como externos que, en última instancia, son eficientes y eficaces. El Consejo de Administración, cuyo cometido en lo que atañe a la dirección ha adquirido mayor importancia a lo largo de los últimos años, garantiza un control eficaz y dinámico a través de su Comisión de Programa, Presupuesto y Administración. Son muy apreciadas las actividades que desarrolla el Auditor Externo, que abarcan la auditoría tanto financiera como de gestión. Además de cumplir con sus funciones en materia de planificación y coordinación del programa, la Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM) se encarga de gestionar los cinco elementos de la supervisión interna (auditoría, inspección, investigación, evaluación y control). Aunque estas funciones de supervisión se desarrollan de manera satisfactoria, debería reforzarse la autoridad y credibilidad de la auditoría interna.

Recomendación IV

Con el fin de reforzar la autoridad y credibilidad de la función de auditoría interna, deberían adoptarse las siguientes medidas:

- a) *establecimiento de un mecanismo para la presentación al propio Director General de los informes de la Auditoría Interna*;*
- b) *revisión del mandato de la Auditoría Interna* a fin de que asuma funciones de supervisión tales como la investigación del fraude y de las presunciones de fraude;*
- c) *contratación de un investigador profesional para la Auditoría Interna *, y*
- d) *reforma del informe anual del Auditor Interno jefe de modo que en el mismo se proporcione un mejor análisis, incluso estadístico, de la aplicación de sus recomendaciones anteriores (véanse párrafos 42-47).*

Con frecuencia creciente, el Consejo de Administración ha solicitado nuevos estudios de evaluación y, por encima de todo, una mejora de la calidad de la evaluación. El Auditor Externo, tras examinar la labor realizada por la Unidad de Evaluación** en relación con el programa y los proyectos, formuló ocho recomendaciones, de las cuales seis se referían a la propia Unidad** y otras dos se referían al conjunto de la Oficina. Con la introducción del MERS, la Unidad ha quedado profundamente implicada en el procesamiento de los informes correspondientes elaborados tanto en la sede como en las oficinas exteriores, así como en la difusión de la información obtenida entre los directores de programa. Existe una discrepancia obvia entre las tareas de la Unidad y su capacidad.

Recomendación V

*A fin de reforzar la función de evaluación de la Oficina y de mejorar los resultados de la Unidad de Evaluación** del programa y de los proyectos, el Director General tal vez desee considerar, en consulta con el Consejo de Administración, la adopción de las medidas siguientes:*

- a) *tomar disposiciones para que cada programa incluya un proceso de evaluación, asignando con este fin una cantidad específica de recursos calculada como porcentaje de las asignaciones presupuestarias previstas para cada uno de los programas; y*

- b) *dentro de los límites de los recursos disponibles, reforzar la capacidad de la Unidad de Evaluación** del programa y de los proyectos* (véanse párrafos 48-55).

En los documentos de Programa y Presupuesto correspondientes a los bienios 1996-1997 y 1998-1999, se llamaba la atención sobre la ineludible necesidad de sustituir el sistema presupuestario y contable centralizado y el sistema de contabilidad general, que habían quedado anticuados, por nuevas herramientas financieras integradas. En un informe sometido a la 273.^a reunión del Consejo de Administración se presentaron las principales conclusiones de un estudio preliminar sobre la posible sustitución de estos sistemas. Aunque existió unanimidad en cuanto a que había de abordarse la cuestión, se observaron discrepancias en cuanto a los posibles criterios para resolverla. Puesto que la OIT ha optado definitivamente por una formulación estratégica del presupuesto, sus herramientas financieras y contables deberían ser capaces de suministrar el tipo de información y de asignación de responsabilidades que requiere este nuevo enfoque. Esto explica la urgencia con que ha de resolverse el problema que plantea el anticuado sistema financiero y contable de la Organización.

Recomendación VI

A fin de asegurar el éxito de la transición hacia una aplicación eficaz de la formulación estratégica del presupuesto y hacia unos sistemas de gestión modernos, el Consejo de Administración tal vez desee abordar, dándole carácter prioritario, el problema de la obsolescencia de los instrumentos financieros y contables de la Organización. Para facilitar el examen de esta cuestión, el Consejo de Administración tal vez considere oportuno invitar al Director General a que formule recomendaciones sobre la base de un análisis comparativo de los sistemas similares que utilizan otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véanse párrafos 60-62).

Gestión de los recursos humanos

La gestión de los recursos humanos es un área que requiere una atención especial por parte del Consejo de Administración y del Director General. Hasta la fecha, la Oficina no ha desarrollado una estrategia de gestión de los recursos humanos que abordara de manera global cuestiones tan importantes como las que a continuación se citan: a) las relaciones entre la administración y el personal; b) la contratación basada en las previsiones; c) el desarrollo de las carreras; d) los programas globales para la formación gerencial y el perfeccionamiento de la gestión; e) el estímulo y el asesoramiento al personal; f) la promoción de la movilidad del personal, y g) la responsabilidad de los gestores en lo que atañe a los recursos humanos que se les confían. Otro problema que requiere una atención urgente es el de la corrección del desequilibrio geográfico en lo que respecta a la composición del personal de la Oficina. En la actualidad, son casi 60 los Estados Miembros que no están representados en la Oficina; no se informa al Consejo de Administración acerca del número de Estados Miembros insuficiente o excesivamente representados. El informe sobre la composición y la estructura del personal de la OIT no menciona los esfuerzos realizados por la Oficina para mejorar la composición geográfica de su personal. Los inspectores consideran que las prácticas de contratación de la OIT deben reexaminarse con detenimiento.

Recomendación VII

El Director General debería

- a) *formular una estrategia global de gestión de los recursos humanos y presentarla al Consejo de Administración para su examen y aprobación;*
- b) *concebir medidas destinadas a mejorar la composición geográfica del personal de la OIT; y*
- c) *perfeccionar el contenido del informe de la Oficina relativo a la composición y estructura del personal de la OIT.*

El informe debería incluir información contrastada acerca del número de funcionarios procedentes de las siguientes categorías de Estados Miembros: i) no representados; ii) representados por debajo del nivel deseable; iii) representados al nivel deseable, y iv) representados por encima del nivel deseable. Además, este documento debería informar a los mandantes acerca de las medidas adoptadas y que se adoptarán afin de mejorar la distribución geográfica de los puestos (véanse párrafos 63-82).

Cooperación técnica y aplicación de la política de asociación activa

Existe un consenso en cuanto a que la política de asociación activa es una herramienta valiosa que ha permitido a la OIT acercarse a sus mandantes. Tanto las conclusiones a las que llegó un grupo de trabajo tripartito sobre la evaluación de la aplicación de la política de asociación activa, como las del prolongado debate que tuvo lugar en marzo de 1999 en el marco de la Comisión de Cooperación Técnica sobre el papel y las repercusiones de esta política, coinciden con las conclusiones alcanzadas por la DCI a raíz de su examen de la labor desarrollada por la Oficina de zona y el EMD de Moscú. La evaluación de la política de asociación activa por los mandantes es un elemento importante para garantizar la pertinencia y eficacia de las actividades de la OIT.

Recomendación VIII

Con miras a analizar periódicamente la aplicación de la política de asociación activa, debería procederse cada cuatro o cinco años a una evaluación similar a la que realizó el Grupo de Trabajo tripartito en 1997. Las enseñanzas extraídas de este ejercicio deberían servir para mejorar y adaptar esta política, así como para mejorar el funcionamiento de la estructura exterior de la OIT. La evaluación tripartita debería completar la valoración de la política de asociación activa y de los EMD realizada en el contexto del MERS (véanse párrafos 94-99).

También parece existir un consenso en cuanto a que las actividades de la OIT deberían seguirse descentralizando, y a que ha llegado el momento de adoptar medidas decisivas para garantizar una delegación más coherente y efectiva de la autoridad administrativa y financiera a las estructuras exteriores, sin perder el control en lo que atañe a la dirección o la responsabilidad funcional. Tanto del análisis de la documentación en la que se recogen el examen y las evaluaciones de las actividades

de cooperación técnica de la OIT y de la aplicación de la política de asociación activa, como de las declaraciones realizadas por los mandantes de la Organización al respecto en reuniones recientes del Consejo de Administración y de los resultados del estudio realizado por la DCI en relación con la Oficina de zona de Moscú, se desprenden las siguientes conclusiones principales: a) debería racionalizarse la estructura exterior de la OIT; b) es posible lograr importantes ahorros y mayor eficacia mediante la fusión de las oficinas de zona de la OIT y los EMD; c) la delegación de responsabilidad a las unidades exteriores de la OIT debería apoyarse en una mejor financiación de las mismas; d) los obstáculos burocráticos relativos a la determinación del perfil profesional de los expertos sobre el terreno, a la contratación temporal de personal local y a la formación del personal de las estructuras exteriores se contradicen con el concepto de la política de asociación activa y se oponen a la intención anunciada por el Director General de convertir a la OIT en una organización capaz de proporcionar una respuesta rápida. Se facilitan a continuación las recomendaciones pertinentes.

Recomendación IX

Deberían reexaminarse y racionalizarse las estructuras exteriores de la OIT. Tras sopesar los costos y las ventajas de una revisión de este tipo, la Organización debería, como primera medida, fusionar las oficinas de zona y los EMD que estén ubicados en la misma ciudad, como ya se ha hecho en el caso de Moscú, Addis Abeba, El Cairo, Dakar, Lima y Puerto España. Con este propósito, deberían reexaminarse las competencias regionales de las oficinas de zona y de los EMD que tendrían fusionarse, afín de asegurar una coordinación total entre ambos. (véanse párrafos 90-103)

Recomendación X

A fin de garantizar tanto la utilización sistemática de los recursos de cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario (CTPO) para aplicar los objetivos por país, como una evolución decidida y clara hacia un enfoque basado en la demanda para la utilización de los fondos de cooperación técnica, enfoque que la OIT lleva años tratando de instaurar, deberían racionalizarse los mecanismos y modelos para la distribución de los recursos CTPO. Los objetivos por país deberían servir como referencia principal para la elaboración de las propuestas de programa y presupuesto relativas a los departamentos técnicos (véanse párrafos 111-115).

Recomendación XI

Debería darse autoridad a los jefes de las oficinas exteriores para:

- a) *definir el perfil profesional de los expertos que han de integrarse en sus oficinas de zona y EMD, y ello en función de los correspondientes objetivos por país y prioridades determinados conjuntamente con los mandantes, y*
- b) *contratar localmente a personal de la categoría de servicios orgánicos (expertos locales y administradores nacionales de programa) y personal de apoyo para cubrir puestos que no sean de plantilla, de acuerdo con las correspondientes disposiciones administrativas y sin pasar por el Departamento de Personal de la sede* (véanse párrafos 116-119).

Recomendación XII

Debería incrementarse perceptiblemente la proporción de recursos destinados a la formación del personal de la OIT que prestará, o presta ya, sus servicios en las estructuras exteriores, poniéndose parte de estos recursos a disposición de las oficinas exteriores para la formación del personal en el propio lugar (véase párrafo 120).

Recomendación XIII

Convendría recurrir con más frecuencia a los programas e instalaciones del Centro de Turín, que presenta un excelente historial en materia de formación. Debería aplicarse habitualmente la norma de facilitar formación a los expertos en el Centro de Turín antes de destinarlos a las oficinas exteriores de la OIT, evitando así enviar expertos sin formación y el correspondiente retraso de la ejecución de los programas de actividades sobre el terreno (véase párrafo 120).

I. Introducción

1. En el umbral del siglo XXI, la función de la Organización Internacional del Trabajo y sus objetivos prioritarios dieron lugar a amplios debates entre sus mandantes. Los empleadores expresaron sus opiniones en el documento titulado “Por una reforma a fondo de la OIT”, mientras que los trabajadores presentaron sus puntos de vista en el documento “La OIT en vísperas del siglo XXI”. En 1994, durante la 81.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores discutieron sobre las mismas cuestiones basándose en la Memoria del Director General titulada *Preservar los valores, promover el cambio - La justicia social en un economía que se mundializa: un programa para la OIT*. Varios aspectos de esos problemas habían sido tratados con detenimiento por el Consejo de Administración y sus comisiones.

2. En primer lugar, como consecuencia de estos debates, en 1993, se establecieron las nuevas prioridades de la Organización. En segundo lugar, se definió la nueva misión de la OIT en los términos siguientes: *a)* un centro de excelencia y referencia cuya labor impone autoridad a nivel internacional; *b)* un núcleo central para la elaboración, aplicación y supervisión de los derechos de los trabajadores y *c)* una organización que ofrece servicios en los Estados Miembros a todos sus mandantes, teniendo debidamente en cuenta los diversos y cambiantes entornos que enfrentan. En tercer lugar, se llevaron a cabo importantes reformas en lo que respecta al funcionamiento de la Conferencia anual de la OIT y del Consejo de Administración. En cuarto lugar, se adoptó un enfoque estratégico en el ámbito de las actividades de cooperación técnica de la OIT, denominado política de asociación activa (PAA) cuya finalidad principal es acercar más a la OIT a sus mandantes tripartitos en los Estados Miembros. Conviene señalar que en la 274.^a reunión (marzo de 1999) del Consejo de Administración, las prioridades de la OIT fueron definidas con mayor precisión en cuatro objetivos estratégicos para la Organización, a saber: *a)* promover y cumplir los derechos fundamentales en el trabajo; *b)* crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decorosos; *c)* realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; y *d)* fortalecer el tripartismo y el diálogo social ¹.

3. En el curso de los debates antes mencionados, el Consejo de Administración y sus comisiones analizaron detalladamente los problemas que supone reformar la OIT con el objetivo de aumentar la eficacia y la transparencia de sus actividades, y mejorar la presentación de informes sobre la labor realizada a los órganos rectores. En particular, se expresaron críticas en lo referente a:

- falta de precisión y de visión estratégica de las actividades operativas de la OIT;
- informaciones insuficientes e inadecuadas sobre el resultado del programa y la utilización de los recursos;
- aplicación de reformas en la gestión, en particular aquellas relacionadas con la administración del personal, las relaciones entre el personal y la dirección, la delegación de autoridad a jefes de programa así como una mayor exigencia del deber de rendición de cuentas; y

¹ Documento GB.274/PFA/9/1.

- ejecución de la PAA, incluida la interacción entre los principales departamentos técnicos de la OIT y las oficinas exteriores, así como entre estas últimas entre sí.

4. El objetivo de este informe es contribuir a resolver algunos problemas administrativos y de gestión que la OIT ha enfrentado en ámbitos tales como: *a)* la planificación estratégica, la preparación del presupuesto y la presentación de informes sobre la gestión; *b)* vigilancia y control; *c)* gestión de recursos humanos; y *d)* ejecución de la política de asociación activa. Aparte de la información proporcionada por la Oficina sobre las recientes grandes iniciativas y reformas de gestión, se utilizaron los siguientes informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) del sistema de las Naciones Unidas titulados «Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas. Parte I. Examen general y análisis»² y «Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas»³. Durante la preparación de este informe, los inspectores han dispuesto de las opiniones y la competencia profesional tanto de los representantes de los mandantes como de los funcionarios de la OIT que trabajan en la sede o en el terreno. Los inspectores agradecen a todos ellos sus amables contribuciones.

5. El presente informe examina en primer lugar la situación en materia de administración y gestión de la Oficina, tal como se presentaba anteriormente a la 274.^a reunión del Consejo de Administración. Este análisis, según el parecer de los inspectores, sigue siendo pertinente en la actualidad pues puede, así como las recomendaciones que figuran en el informe, apoyar los esfuerzos que realizan los mandantes, el nuevo Director General y su personal para que la labor de la Organización sea más pertinente, eficiente y eficaz. Los inspectores celebran las iniciativas que tomó el nuevo Director General en ocasión de la 274.^a reunión del Consejo de Administración y las medidas subsiguientes que tomó al respecto.

II. Planificación estratégica, programación estratégica y formulación estratégica del presupuesto, evaluación el sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes en materia de gestión de la actuación profesional

6. Cualquier organización que quiera continuar siendo pertinente y teniendo autoridad en el actual medio sumamente competitivo, necesita revisar periódicamente sus objetivos estratégicos y el modo de alcanzarlos. Por este motivo es necesario analizar su actuación mediante evaluaciones sistemáticas y objetivas con miras no sólo a identificar las dificultades planteadas por la realización de sus programas y a adoptar las medidas correctivas, sino también a presentar propuestas más adecuadas para el próximo programa y presupuesto. Eventualmente, podría necesitarse una revisión de los objetivos estratégicos en sí mismos a partir de la experiencia del período precedente. En definitiva, debería existir un intercambio de información entre aplicación de programa y presupuesto, evaluación y planificación estratégica. A continuación se presenta el análisis de cómo la OIT responde a estas exigencias.

² *Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1995.

³ *Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1995.

A. Planificación estratégica, programación estratégica y formulación estratégica del presupuesto

7. Los mandantes han criticado sistemáticamente la debilidad de la Oficina en materia de planificación estratégica, programación estratégica y formulación estratégica del presupuesto. De hecho, no existe un plan estratégico para la Organización en conjunto. Actualmente, tampoco existe ningún plan a medio plazo (MTP). El último MTP abarcó el período comprendido entre 1990 y 1995. Habida cuenta de la falta de relación con los objetivos estratégicos generales, los planes de la OIT relativos a actividades específicas, inclusive las actividades operacionales, estaban perdiendo valor. A falta de documentos sobre planificación estratégica, hasta hace poco la OIT tuvo que confiar en la introducción del documento del programa y presupuesto así como en los párrafos introductorios de los programas importantes. Estos párrafos tan sólo proporcionaban una breve evaluación general del medio en el que la OIT esperaba actuar a medio y largo plazo.

8. Todo lo arriba mencionado puede que, al menos en parte, explique tanto la insistencia de los mandantes para estar más implicados en la planificación como la naturaleza sumamente compleja de este proceso. El análisis del examen y de la aprobación del Programa y Presupuesto para 1998-1999 indica que este proceso está formado por siete fases ⁴. Con el fin de mejorar la planificación estratégica y facilitar la discusión de las propuestas bienales del programa y presupuesto, el auditor externo, en su informe para el período de 1997-1998, recomendó que se incluyera en el documento del programa y presupuesto una «sección separada sobre la planificación estratégica» para tratar de «demostrar que el programa bianual está fundado en un análisis realista de los acontecimientos y tendencias mundiales y de las repercusiones de otros factores tales como posibles cambios en la disponibilidad de recursos de la OIT» ⁵. Por otra parte, los mandantes han insistido en la necesidad de pasar de un programa y presupuesto tradicional y predominantemente administrativo, contingente en materia de dependencias orgánicas, a uno basado en objetivos estratégicos y prácticos. Asimismo han solicitado que los recursos se presenten en forma de partidas presupuestarias para los objetivos estratégicos.

9. Otra de las grandes preocupaciones de los mandantes ha sido la falta de transparencia en el carácter poco amistoso del documento de programa y presupuesto, inclusive el del período 1998-1999. De hecho, éste no indicaba ni sus objetivos ni los productos esperados. No hacía referencia

⁴ Estas fases fueron las siguientes: *a*) consultas preliminares con los Miembros (marzo de 1996); *b*) presentación de un documento de consulta preliminar para discusión al Consejo de Administración (marzo de 1996); *c*) presentación de las propuestas preliminares del Director General al Consejo de Administración (noviembre de 1996); *d*) presentación del segundo documento sobre programa y presupuesto a la PFA (noviembre de 1996); *e*) presentación de las propuestas de Programa y Presupuesto del Director General (enero de 1997); *f*) discusión en una reunión del Consejo de Administración de un conjunto de propuestas generales, inclusive las cantidades que hay que gastar en cada programa (marzo de 1997); *g*) discusión y aprobación del Programa y Presupuesto por la CIT (noviembre de 1997).

⁵ Informe financiero y estados financieros comprobados del sexagésimo quinto ejercicio económico (1996-1997) e informe del Auditor Externo, recomendación 8.

alguna a ninguno de los objetivos o indicadores clave de rendimiento frente a los cuales podían apreciarse los logros. Tan sólo mencionaban brevemente los resultados clave que iban a producirse en el bienio y la cantidad suministrada solía presentarse de forma tan sumamente resumida que resultaba imposible que el lector se hiciera una idea del nivel o de la proporción de recursos asignados para objetivos específicos. En varias ocasiones, frente a las dificultades para entender la documentación financiera y del programa, los mandantes de la OIT se veían obligados a solicitar información complementaria en forma de cuadro o diagrama.

10. El nuevo Director General de la OIT dio un paso importante en el cumplimiento de las exigencias de los mandantes al presentar en la 274.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 1999) su programa y presupuesto estratégico, formado por dos volúmenes, que consolidaban todos los 65 programas precedentes de la OIT en los cuatro objetivos estratégicos arriba mencionados (véase el párrafo 2 supra). Así, las propuestas que figuraban en el volumen 1 del documento, daban una imagen clara y centrada de los elementos fundamentales del programa de trabajo de la OIT y sus correspondientes objetivos operacionales. Aunque las cifras facilitadas por el Director General para los cuatro objetivos estratégicos se entendían como indicativas y sujetas a una nueva revisión, en última instancia, el volumen 1 se consideraba un grato punto de partida para un enfoque presupuestario estratégico totalmente desarrollado y un valioso e importante instrumento de gestión.

11. Con respecto al volumen 2, el Consejo de Administración consideró que se contradecía con la noción de presupuesto estratégico y, por consiguiente, pidió que el documento se revisara para que se pudiera presentar en la reunión de noviembre de 1999 del Consejo de Administración. En su opinión, el documento del programa y presupuesto padecía más específicamente las siguientes deficiencias:

- se puso de manifiesto que cuatro partidas presupuestarias principales, cada una de ellas correspondiente a uno u otro de los objetivos principales de la Organización, en gran medida corrían a cargo de los gastos ordinarios;
- la falta de vínculos entre los volúmenes 1 y 2 de las propuestas, ya que el último tampoco contenía los objetivos a corto plazo de los departamentos debidamente calculados y medidos, basados en las prioridades estratégicas y no en los resultados claros ni en la asignación de recursos financieros;
- la información insuficiente facilitada acerca de los proyectos de la Oficina en materia de desarrollo de recursos humanos, junto con las asignaciones presupuestarias específicas para los cambios necesarios de la Organización y para la formación y los programas de reorientación para la nueva metodología en materia de planificación estratégica;
- la insuficiente explicación de los sistemas operativos necesarios para los cuatro pilares y los programas InFocus relativos a las actividades departamentales de alcance intersectorial, y
- la distribución algo arbitraria de los programas técnicos, los programas regionales y las actividades de apoyo de acuerdo con el marco objetivo estratégico.

12. Los mandantes de la OIT esperan una presentación del presupuesto de la OIT basado en resultados, a saber una nueva coordinación de objetivos específicos, productos claros, resultados esperados e indicadores de rendimiento apreciables para

los objetivos, así como asignaciones de recursos con los desgloses tradicionales correspondientes al personal y no correspondientes al personal. En su opinión, el documento final del programa y presupuesto debería proporcionar el punto de referencia para proceder al seguimiento y a la evaluación de los resultados de acuerdo con los objetivos estratégicos y operacionales, y debería poderse permitir tener la oportunidad de pulir y seguir elaborando los objetivos, proyectos e indicadores de rendimiento necesarios. Estos deberían estar totalmente integrados en las asignaciones de recursos. En su discurso de clausura en la 274.^a reunión del Consejo de Administración, el Director General se comprometió a cumplir con las peticiones de los mandantes arriba mencionadas.

13. Se recordará que el documento de programa y presupuesto estratégico que se discute fue preparado por el Director General y la Oficina con la ayuda del Equipo de Transición. Está claro que a partir de ahora, la planificación estratégica y la formulación estratégica del presupuesto no sólo serán una parte integrante sino también un instrumento importante para la gestión de la Oficina. Con el fin de ayudar sistemáticamente al Director General en su tarea, sería razonable instaurar una unidad dedicada a la planificación estratégica, a la gestión de la actuación profesional, a la rendición de cuentas efectiva y a la mejora de la gestión. Esta unidad ayudaría al Director General a preparar un documento coherente de programa y presupuesto y, al mismo tiempo, garantizaría el vínculo y el intercambio de información entre la planificación estratégica, la aplicación estratégica del programa y presupuesto y la evaluación estratégica. Asimismo podría integrar y catalizar las labores y responsabilidades de gestión con miras a reforzar la flexibilidad institucional y el grado de reacción y debería tratar las actuales cuestiones en materia de gestión tales como la descentralización/delegación, la comparación competitiva y la competitividad.

B. Evaluación del sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes en materia de actuación profesional

14. A lo largo de los años, los mandantes de la OIT han prestado especial atención a la obligación de la Oficina de informar periódica, detallada y objetivamente al Consejo de Administración sobre el empleo de los fondos y los resultados de sus programas. Sin embargo, la documentación pertinente ha continuado caracterizándose por la falta de la transparencia necesaria. Las más de las veces, las peticiones de los mandantes para que la Oficina les informe mejor acerca de la aplicación de los programas han terminado en la presentación de documentos más gruesos en lugar de más centrados y transparentes.

15. No obstante, el proceso continuo de evaluación del sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes forma parte integrante del concepto de formulación estratégica del presupuesto y constituye un instrumento fundamental de gestión y de gobierno tanto para el Director General como para la Organización. Permite la formulación, expansión, reducción o supresión de programas y actividades a partir de la experiencia adquirida de las evaluaciones internas y externas, los cambios de circunstancias o las prioridades emergentes. La clave de la planificación estratégica es la evaluación y la medición del progreso, el éxito o el fracaso.

16. A este respecto, es alentador comprobar que el nuevo Director General, desde el principio de su mandato, se ha comprometido a desempeñar una función efectiva de evaluación del sistema de seguimiento y de evaluación y a presentar informes periódica, detallada y objetivamente al Consejo de Administración sobre el empleo de los fondos y los resultados de los programas. Es loable su intención de querer dialogar con los mandantes acerca de la naturaleza y la frecuencia de la presentación de informes sobre la aplicación de los programas y la evaluación así como su intención de proporcionar los instrumentos de medición mediante indicadores de la actuación profesional acordados. A continuación se presentan las deficiencias de la actual presentación de informes sobre los programas de actuación profesional.

17. **La Memoria sobre las actividades de la OIT**, que el Director General presenta a la Conferencia Internacional del Trabajo, es un documento largo. Así, la Memoria para el bienio 1996-1997 tenía 208 páginas. Sin embargo, no evaluaba, en términos de cantidad y calidad comprobables hasta qué punto la OIT había alcanzado sus objetivos. No obstante, las declaraciones financieras de la OIT revelaron el total de gastos en los que se había incurrido con respecto al presupuesto aprobado, lo que permitió solamente llevar a cabo una evaluación muy limitada del éxito en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

18. **El informe preliminar de ejecución** es, en su mayor parte, de carácter narrativo, y por consiguiente, voluminoso. Así, el informe que cubría el período de enero de 1996 a junio de 1997 tenía 51 páginas. Se han puesto de relieve algunos puntos y conclusiones importantes; sin embargo, el texto contiene pocas recapitulaciones de resultados, o productos, en forma de cuadros. Este informe podría calificarse de poco agradable y de no facilitar al lector la comprensión del grado de ejecución del programa ni tampoco le permite apreciar fácilmente si el programa se ejecuta de conformidad con el plan y el presupuesto. El Auditor Externo recomienda que se abrevie este informe utilizando cuadros resumidos donde se comparen los productos obtenidos con los previstos ⁶.

⁶ *Ibid.*, párrafo 94.

19. Hasta 1992, el Consejo de Administración también examinaba una vez cada dos años en la reunión de mayo de los años no presupuestarios, un **informe sobre la ejecución del programa** preparado por el Director General. Como parte de las reformas del funcionamiento de la CIT adoptadas por el Consejo de Administración en noviembre de 1992, este informe del Consejo de Administración quedaba interrumpido debido a que duplicaba la Memoria del Director General sobre las actividades de la Oficina presentada a la Conferencia.

20. En su lugar se presentó al Consejo de Administración un **informe provisional sobre la ejecución de programas**. La discusión sobre dicho informe para 1996-1997⁷ por parte del Consejo de Administración en noviembre de 1997 mostró claramente sus deficiencias. Según los empleadores, este informe no aportó a la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración ninguna información adicional de importancia frente a lo que ya se sabía ni tampoco examinó ninguno de los problemas o dificultades que se plantearon en la ejecución del programa⁸. De hecho, el documento consistía, en su mayor parte, en una recopilación de información relativa a las actividades de la OIT durante los 18 primeros meses del bienio, material que también podía encontrarse en la Memoria del Director General presentada a la Conferencia en junio de 1998. La conclusión general fue que se hicieron pocos esfuerzos por evaluar la eficacia de las actividades sustantivas de la OIT.

21. Según los inspectores, el informe provisional sobre la ejecución de programas debería constituir un instrumento importante que permitiera a los mandantes de la OIT evaluar la ejecución de los programas de la OIT, reflejar sus repercusiones y, sobre todo, su pertinencia. Para convertirse en semejante instrumento, el informe debería señalar los objetivos principales, los productos claros y los indicadores de rendimiento calculables frente a los cuales se puede determinar la eficiencia de la ejecución. En segundo lugar, el informe provisional debería presentarse al Consejo de Administración con suficiente antelación para que éste pudiera ajustar o revisar el programa y presupuesto en caso de que las prioridades se modificaran debido a repentinas circunstancias internas o externas. Este tipo de flexibilidad en el marco de las partidas prescritas constituye un requisito de las técnicas de gestión modernas.

22. En su último informe titulado «Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas», la DCI recomienda que cada organización presente un informe cada año a su órgano rector de supervisión de modo conciso pero sustantivo, utilizando la dependencia de planificación estratégica⁹. En el mismo informe, la DCI también sugiere que los órganos rectores de supervisión de las organizaciones deben afianzar su papel de liderazgo con mucha más firmeza y coherencia e insistir en la mejora de los sistemas de rendición de cuentas, ejecución, supervisión y gestión saneada en las organizaciones. Asimismo deben confirmar este compromiso impartiendo directrices más claras a las secretarías, centrándose más en la ejecución y los resultados, siguiendo más sistemáticamente la aplicación de las decisiones de política adoptadas¹⁰.

⁷ Informe provisional sobre la ejecución de programas durante el bienio 1996-1997. Documento GB.270/PFA/10.

⁸ Informes de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración. Primer informe: Cuestiones financieras y generales. Documento GB.270/8/1, párrafo 102.

⁹ «Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas», JIU/REP/95/2, párrafos 235-237.

¹⁰ Falta texto de esta nota.

C. Sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes (MERS)

23. El MERS, sistema de autogestión por objetivos, se introdujo de forma experimental en 1994. Mediante una circular de noviembre de 1997, el Director General introdujo el MERS para que se usara en toda la Oficina desde principios del bienio 1998-1999.

24. El MERS se ha hecho muy popular tanto dentro como fuera de la OIT como medio para:

- gestionar las actividades de la OIT de forma más rigurosa y transparente;
- mejorar la planificación del trabajo futuro y contribuir a la formulación de todas las políticas de programas; y
- mejorar la rendición de cuentas a todos los niveles.

En definitiva, el MERS se presenta no sólo como un instrumento poderoso sino también barato, capaz de fomentar el cambio en la cultura de gestión de la OIT y mejorar todo el sistema de supervisión de la OIT. La Oficina también sostiene que, desde el punto de vista del empleo de dicho instrumento de gestión, está muy por delante de la mayoría de organizaciones internacionales.

25. Aunque todavía hay que hacer un análisis riguroso de la actual aplicación y capacidad del MERS para una ejecución concreta, si se usa adecuadamente, es necesario hacer algunas observaciones al respecto. No existe ninguna duda de que los conceptos e instrumentos que sostienen el MERS son sumamente pertinentes a las necesidades de la OIT, en particular la atención especial que se presta a la clara afirmación de los objetivos y a la inclusión de los indicadores de logro de objetivos para proporcionar pruebas evidentes con el fin de evaluar el progreso realizado. El MERS es sobre todo un sistema de autogestión y si no existiera, tendría que inventarse un sistema parecido. Tampoco existe ninguna duda de que el MERS es capaz, mediante el análisis de los problemas y dificultades a los que hay que hacer frente para lograr los objetivos establecidos, de nombrar a jefes de programa o de proyecto responsables de adoptar las medidas correctivas relativas a la ejecución del proyecto o a su diseño. La experiencia de la ejecución del MERS en los proyectos de cooperación técnica confirma esta idea. La utilidad de la aplicación del MERS en otras áreas es, sin embargo, más problemática.

26. Cabe señalar desde el principio que el fallo más importante del MERS es que actualmente no constituye un sistema integrado sino que se trata de un sistema independiente. No está suficientemente ligado ni al ejercicio de planificación ni al de programación a nivel de la OIT en conjunto. Cada departamento preparará una nota de autoevaluación basada en la síntesis de los responsables de los informes individuales del MERS recibidos que se presenta al Comité de Dirección. Todavía hay que aclarar qué sucede a continuación con dichas notas. No obstante, parece que ni la Oficina de Programación y Gestión ni los departamentos fundamentales reciben ningún tipo de realimentación del Comité de Dirección en términos de orientación sobre la planificación futura. Habida cuenta de que la OIT ha cambiado ahora a la planificación estratégica, la cuestión de establecer un vínculo adecuado con el MERS constituye un punto del orden del día. Hasta la fecha, el MERS no forma parte de un sistema de gestión global. Por consiguiente, su capacidad en calidad de instrumento de gestión no se usa suficientemente. En cuanto al valor del MERS como instrumento de evaluación, tal vez merezca la pena señalar que la autoevaluación, a pesar de ser muy útil, no constituye una evaluación interna objetiva y, por consiguiente, debería complementarse con una evaluación independiente.

27. Hasta ahora, el MERS no goza de mucha popularidad entre el personal de la OIT que no se introdujo de *motu proprio* en el sistema y que todavía lo consideran un sistema impuesto por la Administración. Esta barrera psicológica tiene que superarse mediante una labor y formación aclaratorias. Otros motivos de resistencia al MERS son: *a)* su aparente poca pertinencia a algunas actividades, por ejemplo procesos administrativos monótonos o repetitivos; *b)* la rigidez y torpeza que supone para algunos miembros del personal que se ven distraídos de sus actividades ordinarias; y *c)* la convicción de algunos miembros del personal de que el MERS debería estar más orientado hacia los resultados que hacia los objetivos.

28. En el curso de su misión en Moscú, los inspectores observaron que la oficina de zona y el equipo consultivo multidisciplinario utiliza el MERS para preparar todos los informes sobre la ejecución del programa (100 por ciento de ejecución). El personal de Moscú, que domina el MERS, lo considera un ahorro de tiempo aunque pone objeciones a cierta rigidez de su soporte lógico.

III. Sistemas de supervisión y control de la OIT

29. Obviamente, un presupuesto estratégico que permita cierto grado de flexibilidad en la utilización de los recursos asignados debe ir acompañado por un riguroso y eficaz sistema de supervisión. Ese sistema, a su vez, requiere la cooperación de *a)* los mandantes; *b)* los administradores de categoría superior, incluidos los funcionarios encargados de la supervisión interna; y *c)* los encargados de los mecanismos de supervisión externa. Los administradores de categoría superior deberían estar al frente de las actividades de supervisión.

30. Además de la Conferencia General - brazo legislativo de la OIT y único organismo que cuenta con representación de todos los Estados Miembros - los sistemas de supervisión y control de la OIT incluyen tanto a los organismos exteriores (Consejo de Administración, Auditor Externo, Dependencia Común de Inspección (DCI)) como a los componentes internos (Director General, Comité en materia de responsabilidad, Sección de Auditoría Interna, Unidad de Evaluación, Unidad de servicios de asesoramiento de la gestión).

A. Supervisión externa

a) Consejo de Administración

31. El Consejo de Administración es la única entidad que garantiza un control eficaz y dinámico. Su principal función es formular políticas que establezcan directrices para las actividades de la OIT. En lo que respecta a la administración y la gestión de la Oficina, el Consejo de Administración ejerce sus funciones de supervisión principalmente por conducto de su Comisión de Programa, Presupuesto y Administración (PFA), que examina las cuestiones financieras, los programas, los asuntos de personal y la administración en general. Revisa las cuentas verificadas y los informes de los auditores externo e interno.

32. Durante mucho tiempo, la única aportación formal del Consejo de Administración al programa y presupuesto era su examen de las propuestas bienales presentadas por el Director General. Desde 1987, el Consejo de Administración ha venido solicitando una participación más activa en el proceso de orientación del programa en una etapa temprana. A raíz de los debates mantenidos en 1987, 1990, 1992, 1994 y 1996, y sobre la base de los documentos pertinentes presentados por el Director General, se institucionalizaron las consultas preliminares entre el Director General y el Consejo de Administración. Por ejemplo, tras el debate del documento del Director General titulado «Preparación del Programa y Presupuesto para 1998-1999» por la PFA en noviembre de 1996, éste pudo perfeccionar sus propuestas.

33. La mayor participación del Consejo de Administración en el proceso de preparación y aprobación del programa y presupuesto, así como la concentración del interés en labores esenciales, como asignación de responsabilidades, decisiones y directrices básicas, han ampliado considerablemente sus funciones de supervisión. Si bien, en principio, la microgestión es a menudo una reacción ante la falta de transparencia y de responsabilidad, debe existir una línea divisoria entre la administración y la gestión de la Oficina. Cabe recordar que en la 274.^a reunión del Consejo de Administración se propuso que sus miembros estudiaran en el momento oportuno la cuestión de su grado de participación en la administración de la Organización, y, en este contexto, previeran nuevas estrategias.

b) Auditor Externo

34. El Auditor Externo de la OIT debe realizar dos funciones importantes: *a)* llevar a cabo auditorías financieras y de gestión; y *b)* garantizar al Consejo de Administración que «los controles internos, incluida la comprobación interna de cuentas, son adecuados en la medida en que se confía en ellos»¹¹. La labor del Auditor Externo, que además de las tareas tradicionales de ejecución de la auditoría externa incluye elementos de evaluación y auditoría de la gestión, es sumamente apreciada. Sus recientes análisis de los sistemas de seguimiento, evaluación y presentación de informes establecidos por la OIT para sus principales programas y proyectos, se han centrado en particular en:

- la pertinencia de la estructura de planificación y formulación estratégica del presupuesto de la OIT;
- el progreso de la OIT en el desarrollo de medidas cabales de evaluación del rendimiento y de los resultados para todos los principales programas; y

¹¹ Organización Internacional del Trabajo. «Reglamento Financiero», edición de 1993, pág. 17.

- la eficacia de los procedimientos de evaluación de la OIT, incluso la difusión de las enseñanzas extraídas.

Se formularon en total 37 recomendaciones, de las cuales 14 se referían a esas cuestiones. Los inspectores señalaron que eran oportunas y fundadas.

35. Si bien se exige a la Oficina que comunique a la PFA las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones del Auditor, el último informe plantea algunas cuestiones (por ejemplo, el aumento de las asignaciones presupuestarias) que entran más bien en el ámbito de competencia del Consejo de Administración que en el de la Oficina. Se plantean también otras cuestiones de carácter estratégico. Por consiguiente, se requerirá cierto tiempo para adoptar medidas adecuadas al respecto. No obstante, los inspectores estiman que el seguimiento de las recomendaciones del Auditor Externo sobre el sistema de control, evaluación y presentación de informes reviste particular importancia ahora que la OIT ha adoptado un enfoque estratégico respecto del presupuesto y la planificación.

36. El Auditor Externo mantiene una eficaz relación de trabajo con el Auditor Interno Jefe mediante reuniones regulares, el intercambio de informes de auditoría y el debate de las tareas de auditoría previstas. Esas disposiciones en materia de trabajo garantizan la coordinación de las tareas de las auditorías interna y externa a fin de promover una cobertura óptima de esas actividades y evitar la duplicación de esfuerzos.

c) Dependencia Común de Inspección

37. La Dependencia Común de Inspección (DCI) realiza sus funciones de supervisión mediante sus informes. Desde su creación, la DCI ha elaborado una serie de informes específicos para la OIT, entre los que cabe citar: informes sobre las normas de instalación de la secretaría, el examen de la gestión del Centro Regional Africano de Administración del Trabajo (CRADAT), el programa de seguridad social de la OIT o sus políticas y prácticas de contratación. Los servicios y los conocimientos técnicos de la Dependencia están a disposición de todas las organizaciones participantes para abordar sus problemas específicos. Sin embargo, el valor excepcional de la DCI reside en el hecho de que es competente para actuar en todo el sistema. Su contribución más significativa en relación con la OIT son, con mucho, sus análisis comparativos de las tendencias y los problemas a los que se enfrentan diversas organizaciones y la formulación de propuestas de soluciones concretas, prácticas y armonizadas sobre la base de esos análisis.

38. Durante los últimos años, la DCI ha elaborado aproximadamente 20 informes referentes a todo el sistema. Entre los que son especialmente pertinentes y que todavía son importantes para la OIT cabe citar: «La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas»; «Cooperación técnica y utilización de funcionarios de proyectos... de contratación nacional»; «Cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras multilaterales»; «Hacia una red de bibliotecas integradas del sistema de las Naciones Unidas»; «Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas»; «Cooperación con las ONG»; «Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas»; y «Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas».

39. En esos documentos se hace un análisis de las cuestiones y se formulan recomendaciones en función del mismo, en particular con miras a mejorar las actividades de supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas la OIT. Así pues, en cuanto a la supervisión, en su reciente informe titulado «Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas», la DCI recomendó que cada organización debía:

- estudiar detenidamente el equilibrio y las capacidades de sus dependencias de auditoría interna, evaluación, control, inspección y/o investigación;
- mantener en examen los medios de consolidar o reforzar dichas dependencias o de prestarles mejor apoyo, y evaluar y mejorar regularmente su eficacia;
- asegurarse de que dispone de sistemas de control interno integrados y dinámicos y, en particular, elaborar unas directrices y actuaciones claras en materia de responsabilidad personal, responsabilidad financiera y reglas de conducta del personal ¹².

En otro informe titulado «Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas», la DCI invitó asimismo a los órganos legislativos a que pidieran al jefe ejecutivo de cada organización que presentara, para su aprobación, un plan óptimo para la realización y coordinación de todos los elementos de la supervisión interna, adecuado a las características de su organización, así como una indicación del personal y las necesidades financieras correspondientes ¹³.

B. Supervisión interna

a) Administradores de categoría superior

40. Como se ha mencionado *supra*, los administradores de categoría superior, en particular el Director General, deberían estar al frente de las actividades de supervisión. Cuando el Consejo de Administración ha adoptado una decisión de política y ha fijado los parámetros para su aplicación, la responsabilidad de asegurar su ejecución eficaz y la utilización óptima de los recursos humanos y financieros de la Oficina a este fin, incumbe al Director General. No cabe duda de que ésta es la división pertinente entre administración y gestión.

41. También incumbe al Director General la responsabilidad de establecer sistemas de planificación, ejecución, control, evaluación y presentación de informes, conforme al enfoque estratégico, que permitan garantizar que se elaborarán programas, se asignarán fondos y se aprobarán gastos sobre la base de objetivos, resultados claros e indicadores de resultados mensurables. Asimismo, debe encargarse de establecer los mecanismos apropiados para recibir ayuda en el desempeño de estas funciones.

42. La responsabilidad en cuanto a la gestión de los cinco elementos de la supervisión interna (auditoría, inspección, investigación, evaluación y control) incumbe a la Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM) como elemento adicional de sus funciones de coordinación y planificación de programas ¹⁴. El jefe de la Oficina es un funcionario de categoría D.2, que informa directamente al Director General. La responsabilidad en cuanto a las actividades de supervisión está dividida entre tres servicios de la Oficina: la sección de Auditoría Interna se encarga de las auditorías, la inspección y la investigación; la Unidad de evaluación del programa y de los proyectos se encarga de la evaluación; y la Unidad de planificación del programa se encarga de la vigilancia. Las actividades de control son dirigidas por administradores de programa, y la Oficina se ocupa de la coordinación y de

¹² JIU/REP/95/2, *op. cit.*, recomendaciones 1 a 3.

¹³ JIU/REP/98/2, *op. cit.*, recomendación I.

¹⁴ “Reorganización de la Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM)”. Véase: circular de la OIT serie 2-ORGANIZACION, núm. 131 de 30 de julio de 1981.

establecer las políticas y las directrices pertinentes. La Unidad de evaluación del programa y de los proyectos presenta periódicamente informes a las comisiones competentes del Consejo de Administración. La Unidad de servicios de asesoramiento de la gestión, que también forma parte de PROGRAM, facilita asesoramiento y directrices a los departamentos cuando se detectan casos de ineficacia o de infracción de los procedimientos. Además, la Oficina elabora diversos informes y estudios para someterlos al examen de los órganos legislativos. La Oficina no presenta *per se* un informe anual sobre la supervisión al Consejo de Administración de la OIT.

b) Sección de Auditoría Interna

43. Establecida de conformidad con el párrafo *d)* del artículo 30 del Reglamento Financiero, la Sección de Auditoría Interna recomienda mejores elementos de control para los sistemas y procedimientos de cuya supervisión se ocupa. Sus actividades están encaminadas a garantizar un control interno, adecuado y fiable a un costo razonable; el cumplimiento de normas, reglamentos, políticas y procedimientos de la OIT; la integridad y la fiabilidad de las prácticas de gestión; el uso eficaz de los recursos; y la precisión de los datos contables, financieros y de otra índole que se utilizan para elaborar la información sobre la gestión. La Sección también debe evaluar hasta qué punto se ha dado cuenta de los activos y quedan protegidos.

44. Una vez realizada la auditoría, la Sección de Auditoría Interna envía cartas de administración o informes individuales, por regla general, al jefe del departamento sujeto a la auditoría, con copias al Director General, al Director General Adjunto encargado del departamento y al Auditor Externo. Se ha introducido un sistema de seguimiento para asegurar la pertinente aplicación de las recomendaciones. Por ejemplo, cada informe anual de la Sección contiene un breve apartado sobre la aplicación de sus anteriores recomendaciones. A fin de ayudar a los mandantes a controlar la observancia de esas recomendaciones, debería mejorarse el contenido, tanto analítico como estadístico, de ese apartado.

45. La Sección de Auditoría Interna no elabora ni pone en práctica procedimientos, ni realiza ninguna actividad que habitualmente deba revisar y evaluar o que pueda considerarse que pone en tela de juicio su independencia u objetividad. (La independencia de las funciones de auditoría exige que la entidad responsable no participe en actividades operativas). El hecho de que la Sección de Auditoría Interna de la OIT, por formar parte de PROGRAM, informe al Director General por conducto de su Director, no parece infringir este principio. La Oficina sostiene que este informe es totalmente independiente, y que el Director de PROGRAM no interfiere en la elección de cuestiones que realiza la Sección. No obstante, los inspectores consideran que, para evitar cualquier posible conflicto de intereses y reforzar la transparencia, la autoridad y la credibilidad de la Sección de Auditoría Interna, ésta debería informar directamente al Director General.

46. La Sección de Auditoría Interna está compuesta por el Auditor Interno jefe (D.1), tres miembros del personal del cuadro orgánico (todos corresponden al grado P.3) y un miembro del personal de servicios generales (a media jornada). El Auditor Interno Jefe asiste regularmente a las reuniones de los auditores internos del sistema de las Naciones Unidas. Junto con su equipo participa en los cursos de formación pertinentes que se organizan para todo el sistema. Sin embargo, cabe mencionar que, si bien la Sección se ocupa de realizar las investigaciones, ninguno de sus miembros es investigador profesional. Tampoco ninguno de ellos ha recibido una formación amplia en esta esfera, que exige conocimientos específicos distintos de los de un auditor. (En lo que respecta al fraude, el Auditor Interno Jefe debería también comunicar todos los casos a la Comisión en materia de responsabilidad). Esta carencia de la Sección debería corregirse mediante la contratación de un investigador profesional.

47. En este contexto, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 8.40 de la Reglamentación financiera, todos los casos de pérdida de numerario o de efectos negociables así como todo caso de fraude, efectivo o presunto, o de tentativa de fraude debe ser señalada inmediatamente al Tesorero, quien «actuará de modo que sean adoptadas a este respecto las medidas apropiadas y que sean comunicados todos los pormenores del caso al Auditor Externo ... »¹⁵. En cambio, los inspectores señalan que no existe un mecanismo que aliente a los miembros del personal a comunicar tales casos y que garantice su protección adecuada.

c) Unidad de evaluación del programa y de los proyectos

48. En la OIT existen dos clases importantes de evaluaciones: *a)* las autoevaluaciones (realizadas por las personas a quienes incumbe directamente la aplicación de determinados programas y proyectos); y *b)* las evaluaciones independientes (que pueden ser realizadas tanto por personal de la OIT como por expertos exteriores). En cuanto al alcance, también hay dos categorías principales, a saber, evaluaciones de un programa o proyecto concreto y evaluaciones temáticas. Estas últimas se refieren a temas que afectan a diversos programas y proyectos, o a componentes, departamentos o sectores de programas o proyectos.

49. De conformidad con las directrices existentes, todas las actividades de la OIT deben ser objeto de una autoevaluación anual, en tanto que las evaluaciones independientes se llevan a cabo *ad hoc*, en función de necesidades u objetivos específicos. En concreto, en la OIT se sigue el siguiente criterio para las evaluaciones:

- todos los programas y proyectos de cooperación técnica son objeto de una autoevaluación anual de conformidad con el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Presentación de Informes (MERS);
- todos los proyectos y programas con un presupuesto de 250.000 dólares son objeto de una evaluación independiente, al menos en una ocasión durante su ejecución; y
- todas las fases de proyectos y programas, independientemente de su duración y de su presupuesto, son objeto de una evaluación (autónoma o independiente) antes de pasar a una nueva fase.

Sólo se realiza una evaluación independiente de forma sistemática respecto de las actividades de cooperación técnica. La OIT se enfrenta ahora al problema de mejorar la evaluación independiente del resto de sus actividades. En este contexto, los inspectores desearían señalar que la autoevaluación de por sí no cumple plenamente el criterio de evaluación objetiva.

50. La Sección de Auditoría Interna, compuesta actualmente por tres funcionarios del cuadro orgánico (D.1, P.4, y P.3) y dos miembros del personal de servicios generales, se encarga de:

¹⁵ Oficina Internacional del Trabajo. «Reglamentación financiera», edición de 1998, pág. 17.

- fomentar la labor de evaluación en la Oficina (ahora principalmente mediante la aplicación del MERS) a fin de asegurar la pertinencia y la eficacia de los proyectos y programas y de evaluar sus efectos y repercusión;
- crear una memoria institucional para asegurar que la experiencia y los conocimientos adquiridos en anteriores trabajos quede documentada, y que las correspondientes enseñanzas extraídas puedan utilizarse en la planificación estratégica y en la programación futura.
- proporcionar apoyo y asesoramiento técnico a la sede y las dependencias regionales sobre la organización y preparación de la evaluación y de los estudios de impacto;
- facilitar asesoramiento e impartir formación a los mandantes de la OIT a fin de desarrollar su capacidad para concebir, controlar y evaluar sus propios proyectos y ponerlos en práctica en su país.

51. La Unidad de evaluación del programa y de los proyectos participa en evaluaciones específicas del programa y de los proyectos y lleva a cabo evaluaciones temáticas de una amplia gama de actividades de la OIT referentes a diversas cuestiones que afectan a una serie de programas de proyecto. Esos documentos de evaluación temática se presentan regularmente a la comisión pertinente del Consejo de Administración. La Unidad también controla la aprobación de los proyectos de cooperación técnica y se cerciora de que en ellos figure la asignación apropiada para las evaluaciones. Cuando ha de realizarse una evaluación, la Unidad escribe a las dependencias de asistencia técnica para recordarles el requisito estipulado y solicitarles copia del informe. La Unidad también pide explicaciones a esas dependencias cuando parecen retrasarse las evaluaciones o cuando no se han recibido en el plazo los informes.

52. En 1997, la Unidad suministró unos documentos con las directrices generales para llevar a cabo las evaluaciones. Tras la introducción del MERS, la Unidad ha participado intensamente en el procesamiento de los informes del MERS elaborados tanto en la sede como en las oficinas en el exterior, y en la difusión de la información obtenida entre los administradores de programa. En este contexto, cabe recordar que el Consejo de Administración cada vez solicita más estudios de evaluación y, en particular, que la evaluación sea de mayor nivel.

53. El Auditor Externo, tras examinar la labor de evaluación realizada por la OIT y las actividades de la Unidad de Evaluación, formuló ocho recomendaciones. Seis de ellas se dirigen a la Unidad que, por consiguiente, debería:

- elaborar una estrategia detallada de evaluación, que se actualizaría como mínimo cada dos años, en la que se indicaran las actividades que debían ser objeto de evaluaciones;
- vigilar y controlar la calidad de las tareas de evaluación y difundir entre los evaluadores información oficial sobre la calidad de los informes;
- cerciorarse de que los equipos de evaluación tengan las calificaciones y la experiencia adecuadas;
- asegurarse de que los resultados de todas las evaluaciones queden registrados en la base de datos y se pongan a disposición de los usuarios;

- modificar la base de datos sobre evaluación con objeto de incluir las conclusiones respecto de aspectos fundamentales de todas las evaluaciones realizadas para facilitar la elaboración de informes resumidos de alta calidad sobre los resultados, y
- reanudar la elaboración de un informe anual en el que se recapitulen los resultados de las evaluaciones realizadas y las enseñanzas extraídas.

Las dos recomendaciones restantes se dirigen a la organización en general, a los efectos de que revise los criterios aplicables a la selección de actividades que deben ser objeto de una evaluación independiente y estudie la posibilidad de aumentar los recursos destinados a la planificación, vigilancia y control de la labor de evaluación ¹⁶. La Oficina comunicó a la 274.ª reunión del Consejo de Administración el seguimiento de esas recomendaciones ¹⁷.

54. Sobre las recomendaciones citadas supra pueden hacerse dos observaciones importantes. En primer lugar, esas recomendaciones son sumamente importantes y, como se indica en el párrafo 35, merecen la más atenta consideración. En segundo lugar, existe una discrepancia obvia entre las tareas de la Unidad y su capacidad.

55. Al parecer, para mejorar la labor de evaluación en la organización y potenciar la eficacia de la Unidad de Evaluación es preciso adoptar dos medidas. En primer lugar, debería establecerse un mecanismo de evaluación específico para cada programa asignando con este fin una cantidad determinada de recursos, calculada como porcentaje de las asignaciones presupuestarias totales para cada uno de los programas. En segundo lugar, debería reforzarse la capacidad de la Unidad mediante la creación de más puestos del cuadro orgánico.

d) Sistemas de contabilidad y control financiero

56. Estas esferas quedan abarcadas por reglamentos, normas e instrucciones. Se requiere una mayor responsabilidad en todos los planos respecto del respeto de los reglamentos, normas e instrucciones aplicables a las cuestiones financieras, de personal y administrativas, haciendo hincapié en la relación calidad/precio al utilizar los recursos.

i) Comité en materia de responsabilidad

57. En 1998, el Director General estableció, con este fin, el Comité en materia de responsabilidad compuesto por el Director del Departamento de Servicios Financieros y por un representante de cada uno de los siguientes departamentos y oficinas: el Departamento de Servicios Financieros, la Oficina del Asesor Jurídico y el Departamento de Personal, además del Auditor Interno Jefe, o su representante, cuya asistencia es de carácter consultivo.

58. El Comité, que informa al Director General mediante el Tesorero y Contralor Financiero está facultado para: a) examinar todos los casos de pérdidas financieras o de otra índole registrados en la OIT, incluso los casos de fraude,

¹⁶ Informe financiero y estados financieros comprobados del sexagésimo quinto ejercicio económico (1996-1997) e informe del Auditor Externo, recomendaciones 13 a 20.

¹⁷ Curso dado al informe del Auditor Externo sobre las cuentas para 1996-1997, documento GB.274/PFA/4.

presunción de fraude o tentativa de fraude, incumplimiento, negligencia o desacato respecto de los procedimientos o directrices de la OIT; *b*) formular recomendaciones al Director General, de ser pertinente, sobre el reembolso de las pérdidas y la necesidad de remitir determinados casos al Departamento de Personal para la adopción de medidas disciplinarias; *c*) autorizar la cancelación de las pérdidas; y *d*) examinar los casos en que reiteradamente no se hayan aplicado las recomendaciones del Auditor Interno o del Auditor Externo.

59. Los inspectores señalan que la composición del Comité en materia de responsabilidad les permite examinar los casos citados *supra* en sus aspectos financieros, jurídicos y relacionados con el personal. Además, la participación del Auditor Interno Jefe tiene un sentido práctico, ya que, de ser necesario, permite que el Comité pueda tener acceso a determinados datos que, de otro modo, no estarían a su disposición. Otra observación, de carácter formal, es que los miembros del personal tienen la posibilidad de expresar su opinión tanto sobre las conclusiones como sobre los informes finales del Comité en materia de responsabilidad.

ii) El problema de la obsolescencia del sistema financiero y contable

60. En el Programa y Presupuesto para los bienios 1996-1997 y 1998-1999 se ponía de manifiesto la inevitable necesidad de reemplazar el sistema presupuestario y contable centralizado y el sistema de contabilidad general, que se habían venido utilizando durante 21 y 12 años respectivamente, por nuevos sistemas financieros integrados. La Oficina, con la asistencia de un consultor profesional independiente, ha finalizado un estudio preliminar sobre la posible sustitución de sus sistemas. Las principales conclusiones del estudio se resumen en el documento sobre tecnología de la información que la Oficina presentó a la 273.^a reunión del Consejo de Administración¹⁸.

61. Durante la reunión, se acordó por unanimidad abordar el problema de la instalación de un nuevo sistema financiero y contable. No obstante, surgieron discrepancias en cuanto a los posibles criterios para resolverlo. En principio, los representantes de los trabajadores y de los empleadores respaldaban la idea de crear un fondo especial, propuesta por la Oficina, en tanto que los representantes de los Estados Miembros, por regla general, se inclinaban por la financiación de un aumento del presupuesto ordinario que se generaría, en particular, mediante economías.

62. Puesto que la OIT ha optado definitivamente por una formulación estratégica del presupuesto, sus instrumentos financieros y contables deberían ser capaces de suministrar el tipo de información y de asignación de responsabilidades que requiere este nuevo enfoque, por ello es urgente resolver el problema de la obsolescencia del sistema financiero y contable de la Oficina. Por consiguiente, los inspectores alientan tanto a la Oficina como al Consejo de Administración a que realicen esfuerzos concertados para encontrar una solución adecuada. El Director General debería formular recomendaciones sobre la base de un análisis comparativo de los sistemas similares que utilizan otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con objeto de facilitar el examen detallado de esta cuestión al Consejo de Administración.

¹⁸ Véase el documento «Estrategia de la tecnología de la información en la OIT», documento GB.273/PFA/6, párrafos 15 a 23.

IV. Gestión de los recursos humanos

63. El recurso más valioso de que dispone la OIT es su personal. Se trata evidentemente de un factor decisivo a la hora de aplicar con éxito las reformas y lograr la mejora global de la calidad de los servicios prestados por la Oficina. Durante los últimos años, los mandantes de la OIT han reiterado sus llamamientos a la Oficina para que desarrolle una política activa en materia de personal. En este sentido, el Grupo de los Trabajadores destacó que la OIT tenía una responsabilidad específica y un interés directo en el mantenimiento de una política de personal ejemplar, pues no podía sino beneficiarse de una fuerza de trabajo que contara con un alto grado de motivación, con una remuneración y unas condiciones justas y con acceso a unos procedimientos de relaciones laborales adecuados ¹⁹. El Comité del Sindicato del Personal ha criticado las actuales políticas y prácticas en materia de personal. Así, en la 268.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 1997), el presidente del Sindicato declaró concretamente que, frente a los considerables esfuerzos desarrollados para lograr una mayor pertinencia de los programas, la política de personal aparecía como el «pariente pobre» y había acumulado un grave retraso. En su opinión, había llegado el momento de adoptar una verdadera estrategia de gestión de los recursos humanos y de dejar atrás la «administración del personal» practicada hasta la fecha, con sus actuales deficiencias, incluidos los retrasos en los procedimientos de contratación y selección ²⁰.

64. A este respecto, conviene señalar que, en los últimos tiempos, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han pasado de la administración de personal a la gestión de los recursos humanos. La primera puede describirse como la labor cotidiana que hace un uso intensivo de mano de obra para garantizar el cumplimiento mecánico de unas normas complejas y de unos procesos complicados que dificultan la ejecución del programa en lugar de contribuir a la misma, y que resultan insuficientes para extraer el máximo provecho de la contribución del personal, mientras que la gestión de los recursos humanos es un concepto racional y previsor. Algunas organizaciones, incluidas las propias Naciones Unidas, han adoptado o están aplicando estrategias globales de gestión de los recursos humanos que prevén: *a)* la contratación en función de las previsiones; *b)* el desarrollo de las carreras; *c)* la aplicación de programas equitativos y globales de formación y desarrollo; *d)* el estímulo y el asesoramiento al personal; *e)* la promoción de la movilidad del personal, y *f)* la responsabilidad de los gestores en lo que atañe a los recursos humanos que se les confían. Hasta la fecha, la Oficina no ha desarrollado una estrategia global de este tipo, si bien en algunas áreas (por ejemplo, la formación) dispone de documentos estratégicos.

65. El Director General tiene que abordar urgentemente al menos dos áreas de HRM: *a)* las relaciones entre la administración y el personal, y *b)* la distribución geográfica del personal de la OIT.

¹⁹ «The ILO towards the 21st Century» (noviembre de 1993), documento presentado por el Grupo de los Trabajadores.

²⁰ Véase documento GB.268/7/2, informes de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración. Segundo informe: Cuestiones de personal, párrafos 1-8.

A. Relaciones entre la administración y el personal

66. La dirección de la OIT y el Sindicato del Personal conceden gran importancia a la mejora de las relaciones entre la administración y el personal. Ambas partes reconocen las importantes ventajas que pueden derivarse de la cooperación y la colaboración a la hora de abordar cuestiones de interés y preocupación común dentro de la Organización. Para ello, dependen de la actual gama de mecanismos de consulta de que se dispone en la sede y en las estructuras exteriores. No obstante, la OIT no puede afirmar que dispone de acuerdos prácticos óptimos en lo que atañe a las relaciones entre la administración y el personal. De acuerdo con ciertas quejas, el estilo de dirección del anterior Director General y su falta de comunicación con el personal creó una difícil atmósfera de trabajo en la Oficina.

a) Mecanismos donde intervienen el personal y la administración

67. El papel que incumbe al Sindicato del Personal, a su Comité (SUC) y a los representantes queda reconocido en el capítulo 10 del Estatuto del Personal. En éste, se facilita información acerca de los órganos estatutarios establecidos en la sede de la OIT y en los que el personal está representado, así como de los objetivos principales de dichos órganos y de su composición. Estos órganos se convocan sobre la base de un orden del día, reuniéndose algunos de ellos con mayor regularidad que otros.

68. En lo que atañe a la sede, se reconoce al Sindicato del Personal como representante del personal de la OIT:

- en las comisiones y órganos paritarios previstos en el Estatuto del Personal o creados por el Director General, así como en la preparación de las reuniones de dichos órganos y funciones conexas. En la actualidad, el Estatuto del Personal prevé la representación del personal en la Comisión Administrativa, el Comité de Selección, la Comisión Paritaria (que examina las quejas y las cuestiones disciplinarias y conexas), y la Comisión de Invalidez. Además, el Sindicato del Personal participa en una serie de órganos no estatutarios, entre los que se incluyen el Comité de bienestar del personal, el Comité consultivo para la seguridad y la salud, el Comité mixto para la formación del personal, la Comisión Paritaria de Políticas y Procedimientos de Clasificación y toda una serie de otros grupos de trabajo con mandatos específicos;
- en el contexto de las quejas individuales y los casos que afectan a la disciplina;
- en reuniones específicas, convocadas por el Director General con el fin de celebrar consultas sobre cuestiones que afectan al personal a escala de toda la Oficina, o de prestar asistencia al Director General para la aplicación del Estatuto del Personal, y
- en organismos interorganizaciones de representación del personal del sistema común de las Naciones Unidas, mediante su participación en las labores de los mismos, así como en foros que promueven la acción sindical en el plano internacional.

69. En los planos regional y nacional, la dirección solicita la participación de representantes del Sindicato del Personal en las discusiones relativas a toda una serie de cuestiones de ámbito principalmente local. Los procedimientos utilizados (oficiosos y oficiales) varían según las regiones y las oficinas. Las cuestiones que supongan implicaciones de mayor alcance a escala de toda la Oficina pueden remitirse al SUC o a la administración central para su examen en los órganos adecuados de la sede.

70. Varias cuestiones importantes en materia de política de personal han sido objeto de consultalnegociación con el SUC durante los últimos años. Importantes discusiones han tenido lugar bajo los auspicios de la Comisión Administrativa, que es una instancia permanente encargada de examinar la práctica totalidad de las cuestiones de personal que afectan al conjunto del personal de la OIT. El Grupo de Trabajo sobre desarrollo y gestión de los recursos humanos ha estado examinando cuestiones relativas a la gestión de la actuación profesional (incluidas versiones revisadas de los procedimientos y formularios para la evaluación del trabajo). Ha iniciado ahora discusiones sobre las cuestiones de orden político y práctico que se plantean en relación con la movilidad del personal entre los destinos en las estructuras exteriores y los destinos en la sede, y ello en el marco de una política global de personal en la que se incluyen las cuestiones relativas al desarrollo de las carreras. La Comisión Paritaria de Políticas y Procedimientos de Clasificación ha estado estudiando diversas modificaciones a los procedimientos existentes para la reclasificación de los puestos. Se han logrado algunos avances en ambos órganos en lo que se refiere a la solución de importantes cuestiones, pero su labor actual aún no ha llegado a su término. Desde mediados de 1996, se han celebrado un total de 20 reuniones de los grupos de trabajo arriba citados.

71. En lo que respecta a la cuestión de la suspensión de las disposiciones estatutarias, se recordará que el Director General, descontento con la manera en que estaban funcionando los procedimientos previstos en el Estatuto del Personal, propuso a la 268.^a reunión del Consejo de Administración que se introdujeran cambios en los procedimientos de contratación y selección ²¹. Su objetivo declarado era acelerar el proceso y mejorar su efectividad. Dichos cambios abarcaban cuatro áreas: aumentar de dos a cuatro años el límite máximo para los contratos temporales de duración determinada; ampliar los supuestos en que puede recurrirse a la selección directa, especialmente en el caso de los traslados internos en el mismo grado y para la contratación de jóvenes profesionales (YP); dar mayor importancia al papel desempeñado por los directores de programa en el proceso de selección; e introducir nuevos procedimientos para la contratación externa, de modo que la selección de candidatas corresponda conjuntamente al departamento técnico correspondiente y al Departamento de Personal, limitándose el Comité de Selección a desempeñar un papel de supervisión.

72. Según el SUC, estos cambios no garantizaban el respeto de la competencia, independencia, justicia y transparencia en los concursos internos y en las contrataciones externas, los traslados y los ascensos. En su opinión servían para restar importancia a los criterios básicos de competencia, justicia y transparencia que se aplicaban normalmente para la contratación en la función pública internacional y representaban un paso atrás, al reproducir hasta cierto punto la situación que dio lugar a la creación del Comité de Selección.

73. Se recordará asimismo que el Grupo de los Empleadores apoyó las propuestas del Director General, tomando nota del período de prueba de dos años que se sugería. El Grupo de los Trabajadores convino en aprobar la recomendación del Director General con tres condiciones: en primer lugar, que la Comisión PFA debería recibir un informe sobre la marcha de los trabajos en su reunión de marzo de 1998; en segundo lugar, que las modalidades de evaluación al final del período de prueba se fijaran de acuerdo con el Sindicato del Personal y, en tercer lugar, que la introducción de

²¹ Véase documento GB.268/PFA/8 y Add. 1.

los nuevos procedimientos a título provisional no debería interrumpir el diálogo con el Sindicato sobre los temas en cuestión, y especialmente que prosiguieran con vigor las consultas sobre las cuestiones relativas a una política global de personal. Algunos representantes gubernamentales también apoyaron las propuestas del Director General, quedando entendido que proseguirían las consultas con el Sindicato del Personal sobre las cuestiones relativas a la planificación del personal y el desarrollo de los recursos humanos.

74. Los resultados de la evaluación relativa a la suspensión de las disposiciones estatutarias deben presentarse al Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 1999. Sin embargo, al mes de marzo de 1999, es decir, 18 meses después de la suspensión de las disposiciones pertinentes del Estatuto, el Departamento de Personal no había compartido sus resultados preliminares con los inspectores.

b) Cuestiones que requieren una solución urgente

75. En la 274.^a reunión del Consejo de Administración, algunos de sus miembros describieron las disposiciones relativas al personal de la OIT que figuraban en el párrafo 122 de las propuestas de Programa y Presupuesto como una declaración discreta sobre una cuestión de la mayor importancia. Se recordará que, tras analizar desde 1995 las reformas propuestas por el Director General, el SUC había recomendado en su documento relativo a los procedimientos de contratación y de selección, en el que fijaba la posición del Sindicato del Personal lo siguiente:

- la determinación de las necesidades en materia de competencia;
- la determinación de las capacidades, el potencial y las aspiraciones del personal;
- el desarrollo de planes de carrera;
- la planificación de la formación para todas las categorías de personal, tanto en la sede como en terreno;
- la promoción de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, y
- la salvaguardia de la seguridad e independencia de los funcionarios.

La situación, tal y como la perciben los inspectores, lleva a pensar que el proceso de negociación sobre las cuestiones antes citadas avanza con lentitud. Las relaciones con el personal se beneficiarían de un esfuerzo por parte de la Administración para responder con rapidez a algunas de las expectativas del personal.

76. Otra cuestión pendiente en las relaciones entre la Administración y el personal es la de la negociación colectiva. Se han iniciado a través de un grupo de trabajo creado con este fin las discusiones relativas a la posible introducción de una modalidad de negociación colectiva. El personal espera reanudar las discusiones con el Departamento de Personal sobre la base de un proyecto preparado al respecto por el SUC y alcanzar de uno u otro modo un acuerdo mutuamente satisfactorio. Una posibilidad sería la de establecer medidas compensatorias en consulta con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La introducción de la negociación colectiva es, sin lugar a dudas, un proyecto delicado no sólo para la OIT, sino también para el sistema en su conjunto, ya que este último aún no ha reconocido el derecho a la negociación colectiva. Se recordará que este derecho fundamental fue reafirmado en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1998).

B. Distribución geográfica del personal

a) Estadísticas básicas

77. Al 31 de diciembre de 1998, el personal de la Oficina ascendía a un total de 2.258 personas. Las cifras correspondientes, al final de cada año respectivo, fueron las siguientes: 2.258 en 1997, 2.286 en 1996 y 2.404 en 1995. Así pues, y a pesar de la persistente crisis financiera, no se observa una reducción importante del personal.

78. La actual distribución con arreglo a los lugares de destino, la categoría, el tipo de contrato y la fuente de recursos se facilita en el cuadro 1. El cuadro indica que la OIT emplea en la actualidad a 941 funcionarios de la categoría de servicios orgánicos y superiores (41,7 por ciento) y a 1.317 funcionarios de la categoría de servicios generales (58,3 por ciento). El 50 por ciento del total (53,4 por ciento y 46 por ciento del personal P y G, respectivamente) trabajan en la sede de la OIT. También cabe añadir que 1.568 puestos (el 69,4 por ciento) se financian con cargo al presupuesto ordinario. El personal que ocupa estos puestos es titular de contratos sin límite de tiempo y de contratos por un período de duración determinada. De los 1.568 puestos, 645 correspondían a la categoría de servicios orgánicos y superiores (41,1 por ciento) y 923 a la categoría de servicios generales (58,9 por ciento).

Cuadro 1. Distribución del personal según el lugar de destino, la categoría, el tipo de contrato y la fuente de financiación al 14 de octubre de 1998

Lugar de destino y categoría del personal	Funcionarios con cargo a						Total
	Presupuesto ordinario			Recursos extrapresupuestarios			
	Sin límite de tiempo	Duración determinada	Subtotal	Sin límite de tiempo	Duración determinada	Subtotal	
a) Sede							
Servicios orgánicos y grados superiores	241	218	459	22	21	43	502
Servicios generales	280	231	511	41	55	96	607
Subtotal a)	521	449	970	63	76	139	1.109
b) Servicios exteriores (no incluidas las oficinas de correspondencia ni los corresponsales) y equipos multidisciplinarios							
Servicios orgánicos y grados superiores	60	105	165	1	5	6	171
Servicios generales	132	233	365	9	53	62	427
Subtotal b)	192	338	530	10	58	68	598
c) Oficinas de correspondencia y corresponsales							
Servicios orgánicos y grados superiores	3	13	16	1	0		1 17
Servicios generales	12	32	44	3	17		20 64
Subtotal c)	15	45	60	4	17		21 81
d) Cooperación técnica							
Servicios orgánicos y grados superiores	0	5	5	0	246		246 251
Servicios generales	0	3	3	0	216		216 219
Subtotal d)	0	8	8	0	462		462 470
Total general	728	840	1.568	77	613	690	2.258

Fuente: Documento GB.274/PFA/11. 1.

b) Distribución geográfica

79. De acuerdo con el último informe de la Oficina acerca de la composición estructura del personal, 626 puestos de la OIT están sometidos a la distribución geográfica. El carácter tripartito de la Organización no afecta de manera importante al funcionamiento del sistema de distribución geográfica. Como norma, los puestos de especialistas en actividades de los empleadores y de los trabajadores, aunque sujetos a la distribución geográfica, suelen quedar exentos de la misma. El número de estos puestos es reducido. De manera similar, los puestos que requieren calificaciones lingüísticas específicas tampoco han de someterse a la distribución geográfica.

80. La base para la distribución geográfica en la OIT es el concepto de los “límites deseables” que no se consideran como cuotas al concederse mayor importancia a la competencia y a la integridad. La fórmula de distribución, basada en las contribuciones presupuestarias prorrateadas de

cada Estado Miembro, con un pequeño factor por pertenencia a la Organización, se creó en el decenio de 1980 y fue aprobado por el Consejo de Administración. Difiere de la práctica seguida en otras muchas organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas que prefieren recurrir a tres factores en sus fórmulas: la calidad de miembro, la población y las contribuciones prorrateadas.

81. La Oficina afirma que se están realizando decididos esfuerzos para garantizar el equilibrio geográfico del personal, incluidas las solicitudes de candidaturas externas limitadas a nacionalidades que no estén excesivamente representadas, el recurso a misiones de contratación, los contactos directos con las misiones permanentes y las universidades, etc. No obstante, la actual composición geográfica del personal de la Oficina dista mucho de ser satisfactoria. En efecto, de un total de 176 Estados Miembros, casi 60 carecen de representación en puestos no lingüísticos. El informe no hace mención de los países representados por encima o por debajo de los límites deseables correspondientes.

82. Debería corregirse esta omisión en el informe. Otra de las insuficiencias del informe respecto de la composición y estructura del personal es la falta de cualquier análisis o descripción que permita a los mandantes hacerse una idea de los esfuerzos del Departamento de Personal para restaurar el equilibrio en la estructura del personal de la Oficina. Como se indica en el último informe, durante el período que va del 1.º de enero al 31 de diciembre de 1998, sólo se contrató a 20 funcionarios procedentes de Estados Miembros insuficientemente representados entre el personal de la OIT, mientras que el número de funcionarios contratados procedentes de Estados Miembros con una representación suficiente o más que suficiente entre el personal de la OIT ascendía a 34. La conclusión es inevitable: si no se toman medidas para contratar a un mayor número de nacionales procedentes de países insuficientemente representados o no representados, en lugar de contratar a nacionales procedentes de países que se encuentran dentro o por encima de los límites deseables, difícilmente podrá lograrse una mejora de la composición geográfica del personal.

C. Sistema de Información sobre Personal y Nómina de Sueldos (PERSIS)

83. PERSIS es un sistema integrado de información de gestión (SIIG) adaptado al usuario. El SIIG, que fue adoptado por la Asamblea General en diciembre de 1988, tiene como objetivo global desarrollar un sistema integrado para el procesamiento y la presentación de informes en lo que atañe a las acciones administrativas. Aunque fue inicialmente previsto y financiado específicamente para las Naciones Unidas, se ha reconocido su posible utilidad para otras organizaciones de las Naciones Unidas. La puesta en práctica del SIIG se está llevando a cabo en cinco etapas principales o entregas.

84. En 1992, la OIT optó para su aplicación en el proyecto PERSIS por los módulos SIIG de administración del personal, de derechos a las prestaciones y de nómina de sueldos. Como consecuencia de la estrategia de entregas por etapas, las funciones del SIIG se han instalado progresivamente, a partir de 1993 no sin grandes dificultades y con un enorme retraso respecto de las previsiones. Como consecuencia de ello, el desarrollo y puesta en práctica del SIIG en las Naciones Unidas ha llevado mucho más tiempo de lo previsto, lo cual ha causado a su vez retraso en la introducción del PERSIS, que depende directamente de la entrega de programas informáticos por parte de las Naciones Unidas. La primera entrega, el módulo de administración del personal, se ha instalado progresivamente en las oficinas de las Naciones Unidas entre 1996 y 1998. La OIT ha venido utilizando el módulo de administración del personal SIIG desde 1995. Cabe señalar que el tiempo transcurrido entre la puesta en marcha de la primera entrega en las Naciones Unidas y su aplicación en la OIT fue bastante breve, teniendo en cuenta que la puesta en marcha del

sistema PERSIS de la OIT ha exigido un trabajo considerable en términos de personalización del servicio, experimentación, conversión de datos y formación.

85. La OIT informa, que la introducción del sistema PERSIS ha permitido lograr las importantes ventajas que se detallan a continuación : *a)* la acumulación en la base de datos de información general sobre el personal correspondiente a un período de casi cuatro años (hay 2.650 funcionarios registrados en la base de datos SIIG de la OIT); *b)* una reducción considerable de la gestión manual de los documentos referentes a cuestiones de personal como, por ejemplo, la tramitación de los contratos, las nóminas de sueldos de la Conferencia, etc.; *c)* un control y un seguimiento mucho más estricto de las cuestiones de personal por medio de informes sobre los asuntos pendientes; y *d)* la aplicación precisa, por vía automática, de ciertas disposiciones sobre el personal.

86. El módulo principal de derechos a las prestaciones se entregó en la sede de las Naciones Unidas a mediados de 1998. Desde septiembre de 1998, el contratista ha estado ocupado con la instalación de la entrega en las oficinas exteriores, a las que seguirán el UNICEF, el PNUD y la OIT. Debido a los retrasos en la disponibilidad del contratista, a los retrasos de la puesta en marcha de las entregas en el programa SIIG de las Naciones Unidas (Nueva York), y a los problemas asociados con el paso al año 2000, se esperan nuevos retrasos en la OIT en lo que se refiere a la aplicación de los módulos de derechos a las prestaciones y del módulo de nómina de sueldos en 1999 y 2000.

87. La Oficina informó que, una vez que funcionen a pleno rendimiento el módulo de derechos a las prestaciones y el módulo de nómina de sueldos, se obtendrá el principal rendimiento de las inversiones: la disminución de las necesidades en materia de personal (aproximadamente cuatro años de trabajo en la categoría de servicios generales) y de tiempo para gestionar muchos asuntos relacionados con la administración del personal y la nómina de sueldos, que hoy se resuelven mediante procedimientos manuales (por ejemplo, cuando se trata de contraer obligaciones o de tramitar operaciones de efecto retroactivo relacionadas con la nómina de sueldos), lo cual elevará la productividad; el cálculo automático de los derechos a las prestaciones que corresponden al personal y que aparecen impresos en los contratos, mediante un procedimiento más exacto y eficaz; la eliminación del actual sistema de administración del personal y nómina de sueldos y de todos los recursos necesarios para su funcionamiento (una reducción de aproximadamente tres años de trabajo en la categoría de servicios generales). Otra ventaja que reportará el sistema SIIG a todas las organizaciones que lo adopten es que cada una de las mejoras y aplicaciones derivadas que consiga desarrollar una organización podrá introducirse automáticamente en las demás ²².

88. Como reconocieron recientemente los consultores que han presentado un informe sobre la aplicación SIIG a la Asamblea General, el principal logro del SIIG es que no ha fallado, a diferencia de lo que ha ocurrido con muchas iniciativas similares en otros lugares. El personal de la OIT que trabaja con el sistema PERSIS, a pesar de los retrasos para su puesta en marcha, ha expresado su plena satisfacción con el funcionamiento del sistema, pese a reconocer que existe una larga curva de aprendizaje para los usuarios, lo cual propicia la insatisfacción, y que existen muchas áreas en el sistema general en las que podrían introducirse mejoras.

²² Documento GB.273/PFA/6, *op. cit.*, párrafo 29.

V. Cooperación técnica y aplicación de la política de asociación activa

89. Las actividades de cooperación técnica se cuentan entre los principales medios para alcanzar los objetivos estratégicos de la OIT. Se proporciona asistencia técnica a los mandantes en la forma de servicios de asesoramiento técnico y actividades prácticas mediante una serie de nuevos programas de cooperación técnica financiados principalmente con fondos extrapresupuestarios y asignaciones de recursos de cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario (CTPO). La Comisión de Cooperación Técnica (TC) prepara un informe anual en el que se hace un análisis de todas las actividades de cooperación técnica que lleva a cabo la OIT en el marco de los principales objetivos de la Organización. El último informe sobre este tema se presentó en la 273.^a reunión del Consejo de Administración ²³. Las conclusiones técnicas de la labor analítica realizada por la Oficina se han utilizado no sólo para concebir nuevos programas, sino también para reforzar la acción de la OIT a fin de responder a las solicitudes de los mandantes.

90. El funcionamiento eficaz de las estructuras exteriores es de vital importancia para la programación y prestación de la asistencia técnica de la OIT en las regiones. La red de oficinas exteriores de la OIT está constituida actualmente por 64 unidades, entre las que se incluyen 5 oficinas regionales (RO), 28 oficinas de zona (AO) y 16 equipos multidisciplinarios (EMD). Las restantes comprenden oficinas de correspondencia (BO), oficinas de enlace (LO) y corresponsales nacionales (NC). Este sistema es muy complicado y uno de los objetivos planteados por la nueva dirección consiste en emprender la racionalización del mismo. Es esencial que las necesidades que haya en este sentido se determinen en consulta con los mandantes de las diferentes regiones y se reflejen en los objetivos estratégicos de la OIT.

91. En 1993 se introdujo un cambio muy importante en la aplicación del Programa de Cooperación Técnica de la OIT con la adopción de su política de asociación activa (PAA). Esto siguió a una discusión pormenorizada del concepto de asociación activa, que tuvo lugar en la 252.^a reunión (febrero-marzo de 1992) del Consejo de Administración. Cabe recordar los tres principales motivos invocados para adoptar una nueva política:

- los principales donantes y el PNUD habían propuesto la ejecución nacional, lo cual suponía delegar la responsabilidad de la ejecución y la gestión de las actividades operacionales en los Estados Miembros beneficiarios;
- la transformación de la mayoría de los países en economías de mercado, y
- la necesidad de que la OIT compitiera en el mercado internacional en materia de cooperación técnica.

92. Como es sabido, la finalidad de la PAA es la siguiente: acercar a la OIT a sus mandantes tripartitos en los Estados Miembros y mejorar la coherencia y la calidad de los servicios de cooperación técnica que se les proporcionan. Con objeto de poner en práctica la nueva política, la Organización emprendió importantes cambios internos:

²³ El programa de cooperación técnica de la OIT, 1997-1998. Documento GB.273/TC/1.

- se establecieron 16 equipos multidisciplinarios en las regiones;
- se encomendó a las oficinas de zona que desarrollaran una asociación activa con los mandantes y formularan los programas y proyectos de la OIT mediante consultas tripartitas más amplias;
- de acuerdo con esto, se fueron transfiriendo progresivamente a las oficinas exteriores ciertas funciones administrativas y financieras;
- se revisaron las políticas en materia de personal y contratación, y se encomendó a las oficinas regionales la supervisión de todo el sistema, y
- se especificó la articulación de la labor de los integrantes de los equipos multidisciplinarios (EMD) que se encargan de las actividades para los empleadores y para los trabajadores con la de ACT/EMP y ACTRAV.

Como resultado de la PAA y del nuevo marco programático, la OIT ha logrado un buen nivel de actividades de cooperación técnica directamente relacionadas con las esferas y los objetivos más prioritarios. Se contribuyó al logro de los objetivos generales de la OIT mediante un proceso de análisis en profundidad de los problemas, tras haber seleccionado los principales temas y cuestiones en consulta con los mandantes²⁴.

A. La política de asociación activa y la Comisión de Cooperación Técnica

93. La Comisión de Cooperación Técnica (TC) supervisa el avance de la PAA. En sus reuniones celebradas en 1994, 1995 y 1996, la Comisión examinó, *inter alia*, los temas siguientes:

- la necesidad de un enfoque multidisciplinario en los servicios que se prestan;
- la cooperación y el trabajo en equipo entre los departamentos técnicos de la sede, los EMD y las oficinas exteriores;
- la necesidad de efectuar consultas exhaustivas con los mandantes para asegurarse de que sus prioridades y preocupaciones se tengan debidamente en cuenta en los objetivos por país;
- la necesidad de llevar a cabo actividades para apoyar los objetivos por país y de movilizar recursos externos a tales efectos, y
- la necesidad de garantizar que los objetivos por país se fijen y se actualicen en función de la demanda y de mantener el diálogo con los mandantes al más alto nivel.

94. En marzo de 1997, la Comisión de Cooperación Técnica recomendó al Consejo de Administración que emprendiera una evaluación de la PAA. En noviembre de 1998, el Grupo de Trabajo creado a tales efectos presentó su informe sobre la evaluación de la política de asociación activa²⁵. Esta labor encomiable del Grupo de Trabajo pudo concretarse porque la PAA se estaba

²⁴ *Ibid.*, párrafo 163.

²⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre la evaluación de la política de asociación activa. Documento GB.273/TC/2.

aplicando desde hacía ya cinco años. Una evaluación de tal alcance no habría sido posible tras sólo uno o dos años de aplicación. La contribución del Grupo de Trabajo debe considerarse como una evaluación de lo que constituye una «política», con todos sus aspectos positivos y negativos. Es una valiosa herramienta para extraer enseñanzas y mejorar o modificar los aspectos que no se consideren satisfactorios.

95. En virtud de una decisión tomada por el Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 1998, se encomendó a la Mesa de la Comisión que elaborase una propuesta para la reunión del Consejo de Administración que se celebraría en marzo de 1999 sobre el curso que debía darse al informe y el establecimiento de una metodología para evaluar la PAA, así como de un sistema de seguimiento continuo de la misma por parte del Consejo de Administración. De conformidad con esa solicitud, se presentó un documento al respecto ²⁶. Cabe mencionar, no obstante, que dado que la PAA es una política que requiere un método de evaluación diferente del que se utiliza para evaluar anualmente los resultados de los programas. Por lo tanto, a juicio de los inspectores, el Grupo de Trabajo debería efectuar una evaluación sistemática, por ejemplo cada cuatro o cinco años. Esto no excluye la apreciación de los resultados de la PAA y los EMD en el contexto del MERS como contribución a la evaluación interna.

96. En la 274.^a reunión del Consejo de Administración, tras extensos debates sobre la aplicación de la PAA, la TC llegó a un consenso con respecto a las conclusiones y recomendaciones siguientes:

- la política de asociación activa (PAA) había contribuido a abordar los problemas con que se enfrentaban los mandantes en las esferas de competencia de la OIT;
- se requerían más recursos para poder garantizar que la PAA responda a las necesidades de los mandantes, en particular mediante: i) el fortalecimiento de los actuales EMD y la posible creación de nuevos EMD; ii) la clarificación de las funciones y responsabilidades de todos los interesados; y iii) el examen de las estructuras exteriores en relación con la PAA;
- la obligación de movilidad y el compromiso del personal eran factores esenciales para la aplicación con éxito de esta política;
- la PAA constituía un medio para mejorar la prestación de los servicios de cooperación técnica y de asesoramiento técnico de la OIT. Su éxito dependería de la calidad y la pertinencia de las políticas y programas de cooperación técnica. Se requerían constantes esfuerzos para mejorar y ampliar los servicios de calidad que la OIT presta a sus mandantes;
- los cinco años de experiencia en relación con la PAA habían mostrado que ésta necesita sobre todo una conducción firme por parte de los principales directivos;
- era esencial proseguir y mejorar las comunicaciones, los intercambios y el diálogo entre todos los participantes en la aplicación de la PAA ²⁷.

²⁶ Curso que ha de darse a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la evaluación de la política de asociación activa. Documento GB.274/TC/1.

²⁷ Informe de la Comisión de Cooperación Técnica. Documento GB.274/14 y Corr.

97. Las conclusiones y recomendaciones que anteceden están en consonancia con las formuladas por los inspectores como resultado de la misión que efectuaron para examinar las actividades de la Oficina de zona y el EMD de Moscú. En los párrafos 100 a 120 de este documento se hace una reseña de las mismas.

B. La política de asociación activa y el Consejo de Administración

98. En la 264.^a reunión del Consejo de Administración, sus miembros señalaron en particular lo siguiente:

- en el Programa y Presupuesto para 2000-2001 se deberán asignar fondos para crear más EMD en algunas regiones;
- se debería examinar nuevamente la relación y la distribución del trabajo entre la sede y las oficinas exteriores, y entre los departamentos técnicos en Ginebra, con el fin de optimizar la eficiencia y la eficacia del sistema de ejecución de la OIT;
- las asignaciones presupuestarias para las regiones deberían destinarse al fortalecimiento de las estructuras exteriores y la prestación eficaz de la asistencia técnica;
- deben asignarse más recursos para lograr que las actividades de la OIT sean más pertinentes en relación con las situaciones y necesidades de los Estados Miembros;
- debe acelerarse la descentralización de las actividades de la OIT;
- deben asignarse más recursos para la aplicación de programas en los países en período de transición;
- la coordinación y comunicación entre las oficinas regionales, las oficinas locales y sus mandantes deben adaptarse a la situación específica de cada lugar.

99. En el presupuesto estratégico propuesto para 2000-2001 se prevé que: «en consonancia con las conclusiones adoptadas por Consejo de Administración en noviembre de 1998 sobre la política de asociación activa, se tomarán medidas para reforzar administrativamente y políticamente la planificación con los mandantes y para disponer de un sistema de evaluación ordinaria de los resultados logrados gracias a las actividades realizadas en las regiones. Se revisará la estructura orgánica de la OIT en el plano regional, con arreglo a lo cual se examinará el ámbito geográfico de los equipos multidisciplinarios. Este estudio versará también sobre los asuntos de personal. Paralelamente a dichas actividades, se procederá a un examen de las normas y los métodos de gestión en materia de cooperación técnica»²⁸.

²⁸ Documento GB.274/PFA/9/1, *op. cit.*, párrafo 125.

C. Estudio de caso relativo a la Oficina de zona de Moscú y el Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Oriental y Asia Central (EECAT)

100. A efectos de la evaluación de muestras de actividades de las oficinas exteriores se envió una misión de la DCI a Moscú. A juicio de los inspectores, algunas de las conclusiones que se presentan a continuación son pertinentes no sólo con respecto a la Oficina de Moscú sino también a toda la estructura exterior de la OIT, ya que abordan cuestiones de interés común tales como el fortalecimiento de las oficinas exteriores y la delegación en las mismas de facultades y responsabilidades de la sede.

a) Fusión de la oficina de zona y el equipo multidisciplinario

101. La Oficina de zona de Moscú se creó en 1959 y se reforzó considerablemente en 1998 cuando se incorporó a la misma un equipo multidisciplinario. La Oficina de la OIT en Moscú agrupa bajo la supervisión de un mismo Director una oficina de zona y un EMD que abarca 10 países²⁹. La dirección única para ocuparse de las dos funciones que cumple la OIT (la función administrativa, financiera y de representación, por un lado, y la función técnica, por el otro) ha resultado eficiente. En primer lugar, se han creado sinergias. La oficina de zona no tiene dificultades para disponer de los servicios del EMD y viceversa. En segundo lugar, ha desaparecido la división artificial entre la formulación del programa y su aplicación. En tercer lugar, se han ahorrado recursos en términos de utilización del personal de gestión, del personal de apoyo y de las instalaciones comunes. En cuarto lugar, se han sentado las bases para mejorar el clima y las relaciones de trabajo.

102. Los inspectores consideran que este tipo de fusión (oficina de zona y EMD) puede generalizarse. Como primera medida, se deberían fusionar las oficinas de zona y los EMD que están ubicados en una misma ciudad. Actualmente, seis ciudades africanas, dos ciudades de la región de las Américas y tres ciudades de Asia y el Pacífico cuentan a la vez con EMD y oficinas de zona. Los inspectores piensan que puede plantearse un problema de competencias geográficas en una serie de casos, especialmente cuando la esfera de acción del EMD «cubre» más que la de la oficina de zona. Este problema podría considerarse en el contexto de un examen más amplio de la distribución del ámbito geográfico por oficinas de zona y EMD. Esta cuestión se ha tenido en cuenta en los planes de la Oficina con miras a lograr un mayor grado de operatividad y el fortalecimiento de la PAA³⁰.

103. Los inspectores confían en que, como resultado de las fusiones propuestas entre las oficinas de zona y los EMD será posible mejorar la eficacia de las actividades de la OIT en el terreno y también lograr ahorros considerables en cuanto a los costos.

b) Formulación y aplicación de la PAA

104. Los objetivos por país se han convertido en el instrumento básico para las actividades del EECAT en relativamente poco tiempo. En menos de seis meses, se, han completado ya tres documentos de objetivos por país totalmente nuevos, que fueron examinados en detalle y aprobados por todos los mandantes de la Federación de Rusia, Kazajstán y Kirguistán. Estos documentos darán

²⁹ Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán y la Federación de Rusia.

³⁰ Véase el documento GB.274/TC/1, *op. cit.*

lugar a programas de actividades que se discuten actualmente con los mandantes. El PNUD y el Banco Mundial participaron también en el proceso de elaboración.

105. Cabe mencionar a este respecto, que la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas representados en Moscú está bien organizada. El coordinador residente de las Naciones Unidas, que es el representante del ACNUR, celebra reuniones semanales con los representantes de los otros organismos para explorar enfoques y acciones coordinados en relación con los problemas planteados. Está haciendo también todo lo posible por conseguir alquilar locales donde puedan instalarse todos los organismos de las Naciones Unidas que actúan en Moscú. Cabe recordar que, en su informe titulado «Coordinación de los marcos de política y de programación con miras a una cooperación más eficaz para el desarrollo», la DCI recomendó lo siguiente: «el CAC deberá formular y aprobar un cuerpo normalizado de instrucciones administrativas más concretas y vinculantes que cada jefe ejecutivo dará a sus representantes sobre el terreno en virtud de los cuales éstos tendrán la obligación, como parte integrante de sus funciones, de apoyar de manera activa y constante el sistema de coordinadores residentes»³¹.

106. Los departamentos técnicos de la OIT tomaron parte también en las discusiones iniciales de los objetivos por país sobre la base de solicitudes anteriores o previstas. Los primeros proyectos se presentaron por conducto de la Oficina regional europea a todos los departamentos técnicos, cuyos comentarios y sugerencias se tuvieron debidamente en cuenta al ultimarse la preparación de los documentos para su firma. En el programa de trabajo de la Oficina de Moscú para 1998 y comienzos de 1999 se previeron procedimientos similares con respecto a otros países de la CEI. Se espera que para finales de 1999 se cuente con un marco para instrumentar la cooperación técnica en todos los países comprendidos en la esfera de competencia de la Oficina de la OIT en Moscú.

107. Los inspectores llegan a la conclusión de que los objetivos por país mencionados están establecidos sobre bases sólidas y estipulan únicamente obligaciones que corresponden a las actividades que están al alcance de la OIT en términos de financiación y recursos humanos, así como actividades de mayor trascendencia, para las cuales se estipula claramente la disponibilidad de apoyo externo. Los documentos son breves, precisos y fáciles de revisar a la luz de los acontecimientos subsiguientes. Dos de ellos (los relativos a Rusia y Kirguistán) fueron firmados personalmente por el Director General de la OIT. Esta práctica no es al parecer muy frecuente y debería fomentarse.

108. Las autoridades gubernamentales de Rusia y los representantes de los empleadores con quienes el equipo de la DCI mantuvo extensas discusiones, han apreciado mucho las actividades de los expertos de la OIT y han hecho hincapié, a ese respecto, en el eficaz liderazgo y las excelentes aptitudes profesionales de su Director. Aunque, en ciertas zonas, no se han alcanzado aún los resultados esperados, esto se debió en algunos casos a la insuficiencia de recursos, la falta de preparación de las autoridades rusas por razones que escapan al control tanto del EECAT como de los interlocutores sociales, y al hecho de que la OIT no haya delegado suficiente autoridad al Director, especialmente por lo que atañe a los recursos financieros y humanos.

³¹ «Coordinación de los marcos de política y de programación con miras a una cooperación más eficaz para el desarrollo», JIU/REP/96/3, recomendación 3, b).

109. Hay que reconocer el mérito que tiene el EECAT al haber logrado organizar por primera vez en Rusia una reunión de donantes para abordar cuestiones laborales y sociales. Como resultado de esto, la Oficina de la OIT en Moscú dispone ahora de una abundante información sobre todos los países que se abarcan, gracias al establecimiento de redes activas y al uso de medios modernos de comunicación. La interacción con los donantes multilaterales y bilaterales es especialmente importante en países como Rusia, donde los recursos resultan demasiado magros en relación con los enormes problemas que hay que resolver. La conjunción de los esfuerzos de todos los donantes con miras a una utilización más eficaz de los fondos limitados de que se dispone, y la adopción de un enfoque global para tratar las cuestiones laborales y sociales deberían constituir una preocupación constante de todos los organismos de las Naciones Unidas, así como de las instituciones de Bretton Woods. Esto debería ser también una de las mayores preocupaciones de los gobiernos. En Rusia, el Viceprimer Ministro para Asuntos Sociales se encarga de coordinar todas las actividades en el ámbito laboral y en el de la seguridad social, incluida la asistencia internacional.

110. Las autoridades rusas expresaron su especial agradecimiento a la Oficina de Moscú por las consultas y comentarios sobre los nuevos proyectos de ley en materia laboral y de pensiones que examina actualmente la Duma. El EECAT pudo llevar a cabo esta labor gracias al apoyo de los departamentos técnicos.

c) Dificultades y limitaciones financieras

111. Una de las mayores dificultades es, evidentemente, la que plantean las dimensiones geográficas del ámbito abarcado por el EECAT donde hay una enorme necesidad de asistencia en las esferas de competencia de la OIT. El equipo del EECAT es demasiado pequeño (cuenta sólo con cuatro expertos y un director) para poder prestar la asistencia necesaria. Otra dificultad, que complica seriamente la tarea del EECAT, es la inestabilidad política en algunos países de la zona. Esta cuestión se ha planteado en reiteradas ocasiones y los representantes de los mandantes reconocieron francamente el problema en el transcurso de las discusiones con el inspector de la DCI.

112. La primera de las grandes dificultades con que tropiezan las actividades del EECAT es la falta de recursos, que no permite una diversificación adecuada de intervenciones significativas. En particular, hay una considerable incertidumbre con respecto a los recursos (cantidad y calendario de entregas) de cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario (CTPO), cuya utilización sigue dependiendo en gran medida de la sede en función de la oferta. No todos los departamentos técnicos están de acuerdo en asignar sus recursos CTPO con arreglo a los objetivos por país. La asignación de recursos CTPO para la Oficina de Europa en 1998-1999 ascendió a 692.000 dólares de los Estados Unidos (4,66 por ciento de la asignación total de recursos para la región) mientras que la asignación de recursos CTPO prevista inicialmente para la Oficina de Moscú se limitaba a 160.000 dólares (alrededor del 26 por ciento de la asignación directa del Departamento Regional, con exclusión de Turín) al igual que ocurrió en el caso de la Oficina de zona y el EMD de Budapest.

Esta cantidad es sin duda insuficiente para cubrir las necesidades señaladas para la asignación de recursos CTPO. Esto parecería contradictorio ya que a pesar de que se ha confiado oficialmente a las oficinas exteriores la responsabilidad de la formulación de programas por país, los medios financieros para la ejecución de esos programas siguen estando en manos de las unidades técnicas de la sede de la OIT.

113. Es lógico esperar que la asignación prioritaria de recursos CTPO de los departamentos técnicos para dar cumplimiento a los objetivos por país proporcione un apoyo decisivo a las oficinas de zona y los EMD, incluido el de Moscú, tanto más cuanto que hay disposiciones en materia de política claramente estipuladas con respecto a la distribución de los recursos CTPO. Basta recordar a este respecto el párrafo 6 de la Circular 34 (rev. 6) de la OIT en el que se indica que el principal cambio con respecto a la programación de recursos CTPO resultante de la adopción de la política de asociación activa es el énfasis que se pone en los objetivos por país como marco para la programación y el establecimiento de prioridades. A tales efectos, los directores de las oficinas exteriores de la OIT tienen la responsabilidad de preparar los objetivos por país y de determinar las necesidades y prioridades en estrecha consulta con los mandantes tripartitos de la OIT. Los objetivos por país deberían constituir el marco para la programación de todas las actividades de la OIT en el ámbito nacional. A fin de garantizar una planificación y programación integradas de los recursos CTPO con arreglo a los objetivos por país (o bien, cuando corresponda, de acuerdo con las prioridades subregionales, regionales o multinacionales), los directores de las oficinas exteriores de la OIT deberán comunicar a los departamentos pertinentes de la sede las necesidades y prioridades existentes en el ámbito nacional como base para la programación de las asignaciones de recursos que dependan de la sede.

114. En la práctica, sin embargo, las cosas funcionan de modo bastante diferente. Así, por ejemplo, cuando se acuerda participar en actividades incluidas en los objetivos por país, los departamentos técnicos exigen en general que la Oficina de Moscú y/o la Oficina Regional para Europa cubran total o parcialmente los gastos correspondientes (viajes, dietas y a veces también horas de trabajo del personal) argumentando que sus propios recursos CTPO están ya destinados en su totalidad a otras actividades, algunas de las cuales pueden tener escasa relación con la aplicación de los objetivos por país y pueden o deberían abordarse por otros medios, en particular mediante investigaciones y programas de acción. Las interminables negociaciones y solicitudes de recursos terminan a veces en asignaciones excepcionales y/o tardías en el transcurso del bienio; con frecuencia esto hace que los esfuerzos planificados con la perspectiva amenazadora de carecer de recursos dejen de tener sentido. Por último, los ciclos planificados para los recursos CTPO no siempre coinciden con los previstos por los donantes y los objetivos por país, lo cual reduce las posibilidades de ejecución de los planes formulados al comienzo del bienio. Esto último escapa, por cierto, al control de la OIT.

115. Resulta evidente que se deberían racionalizar los mecanismos y modelos para la distribución de los recursos CTPO. Los objetivos por país deberían servir como principal referencia para la elaboración de las propuestas de programa y presupuesto relativas a los departamentos técnicos. De esa forma sería posible garantizar: *a)* la utilización sistemática de los recursos CTPO de la OIT para aplicar los objetivos por país, lo cual es su verdadera finalidad y *b)* una evolución decidida y clara hacia un enfoque basado en la demanda para la utilización de los fondos de cooperación técnica que la OIT lleva muchos años tratando de instaurar.

d) Impedimentos burocráticos

116. Los impedimentos burocráticos son uno de los principales obstáculos con que tropieza la política de asociación activa. Hay que reconocer que la aplicación de la PAA y la subsiguiente delegación de responsabilidades a las oficinas exteriores no ha dado lugar a una delegación equivalente de autoridad en materia de cuestiones administrativas, por motivos que a menudo parecen tener poco que ver con impedimentos objetivos. Los representantes residentes del PNUD tienen en muchos casos una libertad de acción mucho mayor que los representantes de la OIT, y esta disparidad reduce considerablemente la capacidad de la OIT para responder a las solicitudes de los mandantes o interlocutores. Tal como señalaron los representantes residentes del PNUD en Moscú, a pesar de que el EECAT podría en muchos casos facilitar los conocimientos especializados necesarios, prefieren a veces recurrir a otras organizaciones debido al tiempo que llevan los procedimientos burocráticos de la OIT. Esa situación, tal como se describe, contradice el concepto mismo de la PAA y no concuerda, por cierto, con la intención del Director General de transformar a la OIT en una organización capaz de proporcionar una respuesta rápida.

117. En opinión de los inspectores, ha llegado el momento de adoptar medidas decisivas para garantizar una delegación más coherente y efectiva de la autoridad administrativa a las estructuras exteriores de la OIT. Uno de los aspectos que podría mejorarse considerablemente es la aprobación de presupuestos para proyectos y la emisión de los códigos correspondientes.

118. Asimismo, se debería permitir que las oficinas exteriores a las que no se ha facultado aún para contratar personal local (expertos locales y administradores nacionales de programa) y personal de apoyo para cubrir puestos que no sean de plantilla puedan proceder a hacerlo. Al parecer, los términos de la Circular del Director General núm. 494 de 13 de octubre de 1993, en la que se estipula que los directores de las oficinas de zona de la OIT y los EMD han de encargarse de nombrar al personal local que tienen a su cargo³², no se han puesto plenamente en práctica. Debido a la falta de procedimientos específicos al respecto, la contratación de personal en esos casos sigue efectuándose con frecuencia la sede, lo cual redundaría a veces en demoras de hasta seis meses. Cuando finalmente llega la «luz verde» desde Ginebra, tras este procedimiento extremadamente largo, el experto ya no está disponible o sus servicios han dejado de ser necesarios. La contratación de los administradores nacionales de programa es importante porque éstos constituyen el enlace entre el personal internacional y los mandantes nacionales. En su ausencia, los especialistas de los EMD tienen que ocuparse de todos los problemas, a menudo recurriendo a intérpretes, lo cual es engorroso, lleva mucho tiempo y resulta ineficiente. Es necesario señalar además que, en el caso de Moscú, el monto de los gastos de personal relativos a 12 puestos de administradores nacionales de programa a nivel local. Una vez que se haya delegado la autoridad necesaria a las oficinas exteriores, se logrará reducir los costos y mejorar la eficacia de manera sustancial. Además, se aligerará en gran medida la carga de trabajo del Departamento de Personal.

³² «Active Partnership Policy - Personnel Issues». Circular núm. 494, de 13 de octubre de 1993, párrafo 2, d) (no existe en español).

119. Se debería conferir también autoridad a los directores de las oficinas exteriores para que puedan determinar el perfil profesional de los expertos que han de prestar sus servicios en la oficina de zona o el EMD correspondiente. Dicho perfil debería definirse, evidentemente, de conformidad con los objetivos por país y las prioridades que se hayan establecido de común acuerdo con los mandantes.

120. Por último, pero no menos importante, los recursos de la OIT destinados a la formación podrían redistribuirse en favor de las oficinas exteriores. En primer lugar, se debería incrementar la proporción de recursos destinados a la formación del personal que prestará, o presta ya, sus servicios en las estructuras exteriores. En segundo lugar, se debería poner parte de estos recursos a disposición de las oficinas exteriores para la formación del personal in situ. En tercer lugar, es importante recurrir en mayor medida a los programas e instalaciones del Centro de Turín, que tiene un excelente historial en materia de formación. Debería aplicarse habitualmente la norma de facilitar formación a los expertos en el Centro de Turín antes de destinarlos a las oficinas exteriores de la OIT, evitando así enviar expertos sin formación y el correspondiente retraso de los programas de actividades en el terreno.

VI. Gestión de la tecnología de la información - Oficina de Informática y Comunicaciones (ITCOM)

121. En la actualidad, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están revaluando y modernizando sus sistemas de control internos con el fin de mejorar la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas. Asimismo, casi todas las organizaciones se han mostrado muy activas en la informatización de los sistemas administrativos y la preparación de la automatización en las oficinas. La DCI, en su informe arriba mencionado sobre «Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas» recomendaba que cada organización debería establecer una estrategia global para los sistemas de información para asegurarse de que se utiliza eficazmente la tecnología de la información para llevar a cabo sus programas sustantivos, potenciar su capacidad de adopción de decisiones en materia de gestión y de programas y analizar y simplificar cuidadosamente sus pautas y procedimientos de trabajo³³.

122. En las propuestas de Programa y Presupuesto para 2000-2001, el Director General ha subrayado que «la Oficina necesita disponer de sistemas de comunicación, de procedimientos y tecnologías de la información, y de materiales de calidad para que el personal pueda efectuar su labor. Es indispensable el acceso a nuevas tecnologías apropiadas para poder prestar servicios productivos a los mandantes, especialmente en el entorno más descentralizado en el que actúa hoy la Oficina»³⁴. La OIT se apoya enormemente en la tecnología de la información para complementar sus principales funciones técnicas, administrativas y financieras. En la 263.^a reunión de noviembre de 1998 se

³³ JIU/REP/95/2, *op. cit.*, recomendación 4.

³⁴ Documento GB.274/PFA/9/1, *op. cit.*, párrafo 123.

presentó un informe titulado «Tecnología de la información en la OIT»³⁵ que describe algunas de las aplicaciones de la tecnología de la información en la Oficina así como el funcionamiento de dos importantes sistemas que pertenecen más bien al campo de la gestión de las actividades de la Oficina, es decir, el Sistema Financiero y de Contabilidad y el Sistema de Información sobre Personal y Nómina de Sueldos (PERSIS).

Oficina de Informática y Comunicaciones (ITCOM)

123. La Oficina de Informática y Comunicaciones (ITCOM) es la que proporciona la infraestructura de apoyo para permitir que la OIT use la tecnología de computadoras. Las orientaciones de la ITCOM, a la espera de la instauración del comité consultivo de informática (ITAC), proceden de estas dos fuentes:

- estrategia de la tecnología de la información que cubre el período 1997-2000, y
- el diálogo periódico con los usuarios internos.

124. La Oficina de Informática y Comunicaciones, antes llamada servicios informáticos, ha experimentado una importante reorientación de sus funciones. Así, la responsabilidad del desarrollo y el mantenimiento de las aplicaciones informáticas se ha desarrollado tanto en los departamentos de la sede como en las regiones. Como resultado de la descentralización del desarrollo de las aplicaciones y de la consolidación de la red informática, la nueva organización de la oficina de informática y comunicaciones actualmente se centra en la tecnología de la información. Específicamente, ahora es responsable de:

- mantener los servicios centralizados de computadorización de la OIT y todos los servidores centrales de las empresas;
- garantizar el uso óptimo de los servicios del centro internacional de cálculo (CIC);
- proporcionar los servicios de apoyo a los usuarios de los departamentos (lleva a cabo análisis y proporciona orientación para facilitar sus decisiones en materia de tecnología de la información);
- planifica, coordina y normaliza el uso de la tecnología de la información y de las comunicaciones Informáticas;
- la red empresarial de toda la Oficina;
- los soportes lógicos de correo electrónico normalizados, y
- todos los aspectos de la conectividad de Internet.

125. Como resultado de la evolución de un sitio público en la red mundial World Wide Web, los mandantes de la OIT han podido acceder a la información con mayor facilidad que en su país de residencia. Otras categorías de información, tales como la publicación de comunicados de prensa, avisos de vacante, etc., también han demostrado ser muy valiosas a nivel práctico. Los mandantes y el público en general tienen ahora acceso a la información relativa a las fuentes y producción principal de la Oficina.

³⁵ Documento GB.273/PFA/6.

126. La OIT también mantiene una red interna o INTRANET que, además de disponer de la información que figura en la página principal de la OIT, incluye información interna, documentos administrativos y directivas para la gestión de la Oficina. Se espera que en 1998-1999 toda la red de la OIT permita a las oficinas regionales y a los equipos multidisciplinarios tener total acceso a la información electrónica en la sede y viceversa lo que proporcionará, entre otras cosas, una mejora del apoyo para la aplicación de la política de asociación activa.

127. Desde 1996, todos los funcionarios de la sede con ordenadores conectados a la red tienen acceso al sistema de correo electrónico de toda la Oficina. Este servicio también se ha extendido gradualmente a las oficinas regionales, a otras oficinas exteriores y a los equipos multidisciplinarios, de ahí que casi todos los funcionarios actualmente puedan comunicarse instantáneamente los unos con los otros, independientemente de su situación geográfica. Unas 60 oficinas de la OIT en todo el mundo actualmente tienen la posibilidad de comunicarse por correo electrónico las unas con las otras, con la sede y con el mundo exterior. Además de ganar en eficiencia y en productividad, la introducción de estos nuevos métodos de comunicación ha permitido que la Oficina descentralizara importantes funciones y responsabilidades en las oficinas exteriores. Entre éstas se incluyen la gestión de la cuenta de anticipos y la preparación y gestión de los presupuestos y las nóminas locales.

128. La OIT ha creado cinco importantes bases de datos para sus mandantes³⁶. Estas bases de datos están disponibles en papel y en CD-ROM y, en la medida de lo posible, en Internet. Recientemente se terminó un proyecto en materia de comercio electrónico para vender las publicaciones de la OIT directamente por Internet mediante el uso seguro de tarjetas de crédito. El sistema de comercio electrónico también podría eventualmente utilizarse para facilitar el acceso pagado a las bases de datos y a otros servicios de la red mediante la página de la OIT.

129. Durante algún tiempo la oficina de informática y comunicaciones ha estado recopilando información y documentándose acerca de posibles soluciones al problema del año 2000. En la 273.^a reunión (noviembre de 1998) del Consejo de Administración, el Tesorero y Controlador de Finanzas informó de que aunque algunos equipos informáticos, sistemas operativos y aplicaciones ya están preparados para solucionar el problema del año 2000, el trabajo más duro e importante relativo a las aplicaciones de la unidad principal de IBM todavía debe realizarse. Según el Tesorero y Controlador de Finanzas, el trabajo de la unidad principal se esperaba que estuviera terminado, comprobado y verificado a mediados de 1999.

130. La estrategia de la OIT para introducir la nueva tecnología ha sido discreta y conservadora con el fin de garantizar que solamente se adopten las tecnologías que han alcanzado un cierto nivel de madurez y que han sido probadas en el tiempo. Algunas de las futuras aplicaciones que se encuentran en fase de desarrollo o examen incluyen:

- la creación de grupos de discusión y conferencias virtuales, etc., tanto en la sede como sobre el terreno, mediante correo electrónico y otras tecnologías afines;

³⁶ *Ibid.*

- videoconferencias mediante microcomputadora conectada a Internet;
- videoconferencias mediante líneas ordinarias de telecomunicaciones;
- mejora de la infraestructura de las comunicaciones, tanto en la sede como sobre el terreno para incorporar una red privada virtual en Internet de modo que los datos sensibles puedan incorporarse y transmitirse de forma segura. El uso de la tecnología de una red privada virtual permitiría que los datos y los equipos informáticos fueran compartidos por todas las oficinas de la OIT en el mundo con el fin de maximizar el empleo de la inversión de la OIT en la tecnología de la información;
- retransmisión en tiempo real de los procedimientos de las reuniones públicas de la OIT;
- telefonía por Internet; que puede derivar en una reducción sustancial de los costes de las telecomunicaciones; reconocimiento de la voz por ordenador, e
- interpretación a distancia.

131. Los inspectores observan que la Oficina ha aplicado satisfactoriamente la estrategia de la tecnología de la información que había desarrollado y consecuentemente revisado, teniendo en cuenta el progreso extremadamente rápido de la tecnología de la información.