

**DELEGACIÓN DE FACULTADES PARA LA GESTIÓN DE LOS
RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS EN LA
SECRETARÍA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Armando Duque González

y

Wolfgang Münch

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2000**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		3
RESUMEN EJECUTIVO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		4
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	9
II. DELEGACIÓN DE FACULTADES: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA	7 - 18	10
III. REFORMA DE LA SECRETARÍA Y DELEGACIÓN DE FACULTADES: MEDIDAS ADOPTADAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.....	19 - 31	13
IV. RESULTADOS DISPARES	32 - 49	16
V. ELABORACIÓN DE UN MARCO GENERAL PARA LA DELEGACIÓN DE FACULTADES, LA POTENCIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	50 - 93	21
A. Adopción de un criterio sistemático.....	51 - 54	21
B. Creación de una cultura de claridad, transparencia y comunicación.....	55 - 74	24
C. Potenciación de la capacidad de acción y supervisión de los administradores	75 - 84	29
D. Medición de la actuación profesional y los resultados, y determinación de las consecuencias	85 - 93	31

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas
CCISUA	Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas
CCPPNU	Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINU	Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUW	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OPPP	Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General
OSP	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PAS	Sistema de evaluación de la actuación profesional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SGB	Boletín del Secretario General
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
ST/AI	Secretaría/Instrucción administrativa
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSCOM	Comisión Especial de las Naciones Unidas

RESUMEN EJECUTIVO: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Objetivo:	Evaluar los progresos en la puesta en práctica de la delegación de facultades para la gestión de los recursos humanos y financieros en la Secretaría de las Naciones Unidas y elaborar criterios para aplicarlos en el futuro, en particular con respecto al establecimiento de un marco de rendición de cuentas.
-----------	---

CONCLUSIONES

A. La delegación de facultades no es una realidad nueva en las Naciones Unidas. Ha formado siempre parte integrante de la gestión y administración de algunos programas y fondos de la Organización, y en todo momento ha existido cierto grado de ella en la propia Secretaría. Sin embargo, un entorno en rápida evolución está haciendo que ésta estudie ahora la forma misma en que actúa y vuelva a examinar todo su enfoque de la gestión. La propuesta del Secretario General para la delegación de más facultades a los administradores es un elemento central de su visión de reforma en el futuro. Con todo, y pese al mandato otorgado por la Asamblea General al Secretario General en relación con el cambio y la reforma administrativos, las medidas adoptadas por la Secretaría en los últimos años en lo que concierne a la delegación de facultades para la gestión de los recursos humanos y financieros no parecen haber sido muy significativas, no obstante el despliegue de notables esfuerzos para aclarar las normas administrativas y preparar mejor a los administradores para realizar las nuevas tareas que se les encomienden.

B. En conjunto, la Secretaría parece ocuparse de la puesta en práctica de la delegación de facultades en forma especial y sin una estrategia amplia y bien concebida. En particular, las medidas para descentralizar las tareas administrativas se han presentado como una delegación de facultades cuando, de hecho, a los administradores no se les ha concedido en la mayoría de los casos, más atribuciones para adoptar decisiones. Existe cierta insatisfacción entre los funcionarios sustantivos por el hecho de que, lo que se ha descrito como "delegación de facultades" ha comportado meramente una "avalancha" de tareas administrativas, sin una aportación simultánea de recursos. Al mismo tiempo, los administradores siguen careciendo de orientaciones y apoyo eficaces para administrar los recursos humanos y financieros que se les ha confiado. Como consecuencia de ello, entre los Estados Miembros, los administradores y otro personal reina bastante confusión, desconfianza y descontento.

C. Los Inspectores estaban preocupados por el alto grado de falta de rigor, calidad y transparencia con respecto a la formulación de publicaciones administrativas y en la aplicación de las políticas. A fin de crear un clima de disciplina y orden administrativos, es imperativo que los documentos básicos, que de hecho sirven de orientación para el funcionamiento de la Secretaría, sean claros, precisos y actuales.

D. El funcionamiento del proceso de delegación de facultades y de un sistema transparente y eficaz de rendición de cuentas implica algo más que revisar los reglamentos, las normas y los procedimientos. Exige además la creación en la Secretaría de una cultura que reconozca que la responsabilidad, la autoridad y la obligación y buena disposición para responder de los propios

actos son interactivas y están inextricablemente ligados. Es necesario cambiar los hábitos burocráticos arraigados mediante el desempeño de una función de liderazgo y la capacitación.

E. Las atribuciones que se deleguen deben definirse claramente, como en un contrato, y tal vez requieran una carta o documento especial -una orden de delegación- atribuyendo facultades y responsabilidades formales a determinados funcionarios.

F. La puesta en práctica en forma satisfactoria de la delegación de facultades dependerá de la eficiencia del apoyo que se preste a los distintos administradores, sea por el personal administrativo asignado bajo su supervisión, sea por los servicios comunes, y de la clara definición de las responsabilidades, funciones y facultades respectivas de aquéllos y de éstos. Las personas que presten servicios administrativos no deben confundir su función de apoyo con la relativa a la adopción de decisiones, que está reservada a los funcionarios sustantivos responsables.

G. A las dependencias administrativas centrales de la Secretaría (Departamento de Gestión, Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, y Oficina de Gestión de Recursos Humanos) se les ha confiado la responsabilidad general de las políticas establecidas por la Asamblea General en relación con la gestión de los recursos financieros y humanos.

El desempeño de esta función de "control central" exige la creación de suficiente capacidad de "supervisión" mediante la cual las dependencias centrales puedan seguir de cerca la aplicación de las políticas y detectar posibles deficiencias, a fin de proporcionar las orientaciones necesarias en el momento oportuno.

H. No debe existir ningún sistema de delegación de facultades si no se establece antes un sistema amplio, y que inspire confianza, de rendición de cuentas y responsabilidad*.

I. Los Inspectores observaron que los representantes del personal habían expresado "consternación y preocupación por las insuficientes consultas entre el personal y la administración" y solicitado que la delegación de más facultades a los administradores de los programas se suspendiera hasta que se hubiera establecido un sistema transparente y verificable de rendición de cuentas.

RECOMENDACIONES

Recomendación 1: El Secretario General debería presentar a la Asamblea General un plan de acción amplio y general para la delegación de facultades fundada en un concepto sistemáticamente elaborado, y no en un enfoque ad hoc. Como primera medida, ese concepto debería definir las esferas de responsabilidad que requieren que las facultades se mantengan a nivel central (como las principales orientaciones normativas, y las actividades de seguimiento y supervisión), y aquéllas respecto de las cuales pueden delegarse atribuciones, en aras de un sistema más eficiente de gestión. Como se indica en detalle en el capítulo V.A, ese plan de

* En la fecha en que se finalizó el presente informe, se facilitó a los Inspectores el informe que el Secretario General presentaba a la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones (A/55/270), en el que anunciaba la adopción de medidas concretas a este respecto.

acción debería, entre otras cosas, comprender los elementos expuestos en las recomendaciones 2 a 11 infra.

Claridad en la formulación de políticas y procedimientos

Recomendación 2: El Secretario General debería adoptar medidas para garantizar la estricta aplicación de los procedimientos para la promulgación de publicaciones administrativas (ST/SGB/1997/1 y 2), no sólo para velar por la claridad en la formulación de los procedimientos e instrucciones, sino también para evitar contradicciones entre las publicaciones administrativas. Las cuestiones de carácter administrativo obligatorio deberían regularse exclusivamente a través de los medios preceptivos, a saber, los boletines del Secretario General (SGB) o las instrucciones administrativas de la Secretaría (ST/AI). Las modificaciones o la cancelación de las publicaciones administrativas sólo deberían hacerse mediante otra publicación administrativa del mismo rango o de uno superior, a título de enmiendas o revisiones del documento original (párrs. 55 a 61).

Actualización de la delegación de facultades con respecto a la administración del Reglamento y el Estatuto del Personal

Recomendación 3: El Secretario General debería revisar las disposiciones de su Boletín ST/SGB/151, de 7 de enero de 1976, relativas a la administración del Estatuto y Reglamento del Personal, actualizándolo como proceda para reflejar la situación actual. En cumplimiento de ello, la Secretaría debería promulgar una amplia instrucción administrativa acerca de la delegación de facultades para administrar el Estatuto y Reglamento del Personal, a fin de reflejar claramente la situación actual (párrs. 57 a 61).

Promulgación de una versión revisada del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada

Recomendación 4: Se debería pedir al Secretario General que, como cuestión urgente, promulgara una versión revisada del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada a fin de incorporar en ella las revisiones pertinentes del Reglamento aprobadas por la Asamblea General y, de ser necesario, actualizar la Reglamentación Financiera Detallada. En este contexto, el Secretario General debería examinar otras publicaciones administrativas que contuvieran disposiciones contrarias a la Reglamentación Financiera Detallada, a fin de garantizar su coherencia general. En el futuro, si fuera necesario modificar una regla determinada, debería hacerse por medio de una enmienda o revisión del documento que contenga el texto básico del Reglamento y Reglamentación Detallada (párrs. 62 a 68).

Creación de una cultura de claridad, transparencia y comunicación

Recomendación 5: Debería alentarse al Secretario General a adoptar medidas adicionales para crear en toda la Secretaría una "cultura" de claridad, transparencia y comunicación, teniendo presentes las consideraciones expuestas en el capítulo V.B del presente informe (párrs. 69 y 70).

Promulgación de órdenes de delegación individual de facultades

Recomendación 6: Además de la delegación general de facultades que pueda estar incluida en el Reglamento del Personal, la Reglamentación Financiera Detallada o la Reglamentación detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, o en los boletines del Secretario General relativos a la organización de la Secretaría, el Secretario General debería establecer el requisito de que la delegación de facultades a personas debería estar claramente definida en las órdenes de delegación individual (contratos, cartas o documentos) que, como mínimo, tendrían que incluir lo siguiente:

- a) La citación de la fuente de la cual provienen las facultades;
- b) Una descripción de las facultades que se delegan, con objetivos claros y coherentes;
- c) Toda limitación que se imponga, inclusive las limitaciones a la subdelegación de facultades;
- d) La indicación de cualesquier delegación anterior de facultades que deba revisarse o revocarse, cuando proceda;
- e) La fecha de entrada en vigor de la delegación de facultades y la duración de ésta;
- f) Los detalles relativos a las obligaciones en materia de presentación de informes que entraña la delegación de que se trate, para permitir una supervisión adecuada (volumen, frecuencia de los informes y otros detalles, en particular en las relaciones entre las oficinas exteriores y la Sede) (párrs. 75 a 77).

Potenciación de la capacidad de acción de los administradores

Recomendación 7: Además de la capacitación general de que dispone la Secretaría en conjunto, los administradores en los que se vaya a delegar facultades deberían recibir formación especializada y participar en sesiones de información; también deberían contar con unos servicios de apoyo adecuados, sea bajo su supervisión directa sea a través de los servicios "comunes", en los lugares donde exista más de una dependencia sustantiva. Por otra parte, el Secretario General debería dar instrucciones a los servicios administrativos centrales, es decir, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH) y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP) en el sentido de que garanticen a los administradores y supervisores, cuando lo soliciten, la disponibilidad de orientaciones adicionales en lo que respecta a la aplicación e interpretación correctas de los reglamentos, reglamentación detallada, estatuto e instrucciones administrativas financieros, del personal y en materia de planificación de programas, con miras a reforzar la competencia, la capacidad y la rendición de cuentas en materia administrativa y de gestión (párrs. 78 y 79).

Acceso a la información

Recomendación 8: El Secretario General debería hacer todo lo posible para optimizar el funcionamiento del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) y la Intranet, tanto en la Sede como sobre el terreno, a fin de garantizar el acceso constante e inmediato de los

administradores y supervisores a la información pertinente con objeto de que puedan ejercer debidamente las facultades que se deleguen en ellos (párr. 81).

Supervisión

Recomendación 9: El Secretario General debe velar por que las dependencias administrativas centrales mantengan una capacidad constante de supervisión que les permita evaluar los progresos que se realicen y detectar posibles deficiencias en el ejercicio por los administradores de las facultades delegadas. A estos efectos, es indispensable desarrollar tecnologías y sistemas adecuados de información, así como promover la cooperación con los mecanismos pertinentes de supervisión (párrs. 82 a 84).

Medición de la actuación profesional y los resultados y establecimiento de un sistema de rendición de cuentas

Recomendación 10: Las actividades del Secretario General encaminadas a elaborar un amplio sistema de rendición de cuentas -sin el cual no puede llevarse a cabo la delegación de facultades adicionales en las esferas de los recursos financieros y humanos- deberían fundarse en los principios siguientes:

- la provisión a los administradores de todo el apoyo, la información y la orientación necesarios respecto de las funciones que tienen que desempeñar, inclusive las que atañen a sus relaciones con los subordinados y a la solución de los posibles desacuerdos;
- la existencia de mecanismos adecuados para evaluar la actuación profesional de los funcionarios en quienes se deleguen facultades, y el fortalecimiento de los mecanismos coercitivos para hacer frente a los casos de una actuación deficiente;
- los indicadores de la actuación profesional deberían ir acompañados por medidas para garantizar que los logros insatisfactorios y el incumplimiento de los programas de trabajo o de las políticas, reglamentos y normas de la Organización se tengan en cuenta al evaluar a los administradores, determinar y conformar su carrera y decidir acerca del nivel de facultades que pueden delegarse en ellos (párrs. 85 a 91).

Consultas con los representantes del personal

Recomendación 11: El Secretario General debería velar por que se tuvieran en cuenta, en la mayor medida posible, las opiniones y sugerencias del personal, y de que se celebrasen consultas plenas y significativas con los representantes del personal, en el contexto del sistema mejorado de comunicación dentro de la Secretaría (párr. 92).

I. INTRODUCCIÓN

1. En los últimos años se ha observado una pronunciada tendencia en las administraciones públicas hacia la creación de un modo de gestión más abierto y menos restrictivo gracias a una mayor delegación de facultades a los supervisores directos en las sedes y sobre el terreno. El objetivo primordial es fomentar una utilización más eficiente de los recursos y facilitar la creación de organizaciones más ágiles y flexibles. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han tratado, en mayor o menor medida de formular y aplicar medidas encaminadas a ese fin conservando al mismo tiempo el nivel necesario de coordinación y control centrales y fortaleciendo la vigilancia de los resultados individuales de los programas. El logro de este equilibrio ha resultado ser particularmente difícil en entidades caracterizadas desde hace tiempo por una dirección centralizada.
2. La Dependencia Común de Inspección incluyó el informe sobre la delegación de facultades en su programa de trabajo a raíz de las reiteradas declaraciones del Secretario General de que la delegación de facultades debía desempeñar un papel importante en la reforma de las Naciones Unidas. Además, la Dependencia tomó en cuenta el hecho de que los Estados Miembros también habían expresado un gran interés por este tema, tanto en las resoluciones aprobadas en los últimos años por la Asamblea General como en los debates celebrados en otros órganos, como el Comité del Programa y de la Coordinación (la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) también ha solicitado a la Dependencia que haga un estudio similar con respecto a ella).
3. En el informe se examinan los esfuerzos realizados en los tres últimos años por la Secretaría de las Naciones Unidas para delegar facultades en los administradores, abordando esos esfuerzos desde una perspectiva histórica más amplia. Después se hace una evaluación preliminar de su eficacia y coherencia. En este contexto, se señalan en el informe algunos ejemplos de buenas prácticas que los Inspectores han observado en varias entidades del sistema. Por último, el informe extrae algunas enseñanzas derivadas de este análisis, que deberían tenerse en cuenta para la delegación de facultades en el futuro. Se tiene la intención de proporcionar a los Estados Miembros y a los funcionarios de la Secretaría un marco útil para reflexionar acerca de los progresos logrados en esta importante esfera de la gestión y planificar una reforma más profunda de la Organización.
4. Antes de finalizar el presente informe, los inspectores recibieron versiones preliminares de los informes titulados "Reforma de la gestión de los recursos humanos" (A/55/253) y "Rendición de cuentas y responsabilidad" (A/55/270), que el Secretario General presentará a la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones. Los Inspectores observaron que las recomendaciones contenidas en el presente informe y las medidas anunciadas en los informes citados coincidían en gran medida, aunque todavía no se habían puesto plenamente en marcha todos los aspectos de los informes. Los Inspectores confían en que los mecanismos de rendición de cuentas descritos en el informe del Secretario General se apliquen debidamente, y que además se tengan en cuenta las observaciones y recomendaciones que figuran en el presente informe.
5. Al preparar este informe los Inspectores se han preocupado en hacer una distinción entre los conceptos de delegación de facultades y de descentralización. A su juicio, la primera expresión significa la delegación de atribuciones para adoptar decisiones, mientras que la

segunda se refiere sencillamente a la asignación de funciones administrativas entre las dependencias de la Secretaría.

6. Para preparar el informe los Inspectores entrevistaron a muchos funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas y de distintos fondos y programas, y examinaron documentos relevantes publicados por los órganos legislativos y la Secretaría. Desean expresar su reconocimiento a todas las personas que les ayudaron en su labor.

II. DELEGACIÓN DE FACULTADES: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

7. Aun cuando la cuestión de una mayor delegación de facultades en las Naciones Unidas ha recibido gran atención en los últimos años y ha generado un debate intenso, hay que recalcar desde el comienzo que la delegación de atribuciones no es un concepto enteramente innovador ni una nueva realidad. Siempre ha reflejado la necesidad existente en una organización muy grande de transferir parte de la carga de la adopción de decisiones a los administradores, y evitar que se produzca una parálisis administrativa debido a la concentración de facultades en manos del principal funcionario ejecutivo o en un solo lugar geográfico.

8. De hecho, en las Naciones Unidas el proceso mismo de delegación comienza con la Carta, en virtud de la cual los Estados Miembros han delegado facultades en el Secretario General de la Organización, que es su más alto funcionario administrativo (Art. 97). Estas facultades están moderadas por el Artículo 101 de la Carta, que establece que el personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General, y por las facultades atribuidas a esta última en virtud de los Artículos 10 y 17 relativos a asuntos presupuestarios y de otra índole.

9. En general las facultades administrativas, es decir las relativas a la gestión de los recursos humanos y financieros de la Secretaría están delegadas por el Secretario General, de conformidad con sus boletines, en el Secretario General Adjunto de Gestión, el Subsecretario General de Planificación de Programas, Presupuesto y Cuentas (el Contralor), el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos y el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo. Estos funcionarios pueden a su vez delegar algunas de sus facultades en otros funcionarios de la Secretaría. Las facultades sustantivas, es decir, las relativas a la realización de las actividades sustantivas de la Secretaría también se definen en los boletines del Secretario General, que describen tanto la organización y estructura de la Secretaría como las actividades sustantivas de las que son responsables las distintas dependencias orgánicas.

10. En la Secretaría de las Naciones Unidas siempre se han delegado facultades administrativas en personas o programas en mayor o menor medida. En particular, en los últimos decenios se ha puesto en práctica, y se ha ido ajustando y ampliando progresivamente, la delegación de atribuciones en el caso de "operaciones idénticas", es decir, se han atribuido facultades a entidades administrativas situadas fuera de la Sede, pero bajo la autoridad directa de la oficina competente del Departamento de Gestión de la Sede. De esta manera, a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG), las cinco comisiones regionales, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUUV) y, más recientemente, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) se les han otorgado atribuciones administrativas de distinto grado respecto de los asuntos financieros (incluidas las adquisiciones) y los recursos humanos. Esto también ha

ocurrido en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones especiales, así como de los proyectos de cooperación técnica respecto de los cuales se han delegado facultades administrativas en diverso grado en "organismos de ejecución", como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las comisiones regionales, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) en lo tocante a la gestión de sus recursos humanos y financieros.

11. Además de la delegación limitada de facultades que existió en los primeros años de la Organización, en particular en las oficinas y/o las misiones fuera de la Sede, el Secretario General informó a la Asamblea General en 1974 (A/C.5/1601) de que había refrendado una recomendación del Servicio de Gestión Administrativa en el sentido de que se hiciera una mayor delegación de facultades y responsabilidades en algunos sectores de la administración de personal a fin de lograr una mayor descentralización de las funciones relacionadas con esta administración.

12. En su 2324ª sesión, celebrada el 18 de diciembre de 1974, la Asamblea General, por recomendación de la Quinta Comisión, autorizó al Secretario General a que siguiera adelante con su propuesta, con sujeción a las observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), la que estuvo de acuerdo con el enfoque del Secretario General en la inteligencia de que no se debilitaría el control central general¹. Por consiguiente, el Secretario General, en su boletín ST/SGB/151, de 7 de enero de 1976, expuso algunos principios en virtud de los cuales se delegaba en otros funcionarios de la Organización la facultad de adoptar decisiones con arreglo al Estatuto y el Reglamento del Personal. Posteriormente se publicó una instrucción administrativa (ST/AI/234), revisada y enmendada posteriormente, en la que se describían detalladamente las atribuciones necesarias para adoptar decisiones en virtud de cada artículo del Reglamento del Personal. En la medida en que los Inspectores han podido determinar, las versiones actualmente en vigor son las contenidas en los documentos ST/AI/234/Rev.1, ST/AI/234/Rev.1/Amend.1, tal como fueron modificadas por la instrucción ST/AI/1999/1.

13. No obstante, estos documentos no reflejan necesariamente el cuadro completo de la situación actual puesto que la cuestión de la delegación de facultades también figura en otros. Algunos de éstos, como la instrucción administrativa ST/AI/388 relativa al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la instrucción administrativa ST/AI/401 relativa a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) pueden obtenerse en general. Otros, como los documentos relativos a la delegación de facultades en la DAES y la UNCTAD respecto de la administración de la serie 200 del Reglamento del Personal, y en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz respecto de determinadas funciones en virtud de la serie 100 y de toda la serie 300 del Reglamento del Personal, tienen una distribución más limitada, como lo demuestra la nota del Secretario General a la Asamblea General (A/54/257).

¹ A/9841, de 4 de noviembre de 1974, párr. 61.

14. La administración financiera de la Organización se rige por su Reglamento Financiero, aprobado por la Asamblea General, con arreglo al cual el Secretario General promulga la Reglamentación Financiera Detallada. La responsabilidad general de la política relativa a las operaciones financieras de la Organización incumbe al Contralor, quien es también responsable de la designación de los oficiales de finanzas encargados de desempeñar las funciones financieras de importancia (regla 111.1.). La Reglamentación Financiera Detallada también describe las funciones del Secretario General Adjunto de Gestión, el Contralor, el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos y el Subsecretario General de Servicios Centrales de Apoyo en lo que respecta a la administración de las reglas. Además, define las funciones de los jefes de departamentos u oficinas en relación, por ejemplo, con la presentación del proyecto de presupuesto por programas y las responsabilidades de los oficiales certificadores y aprobadores que desempeñan sus funciones en el ejercicio de facultades que les delega el Contralor.

15. En general, los jefes ejecutivos de los fondos y programas de las Naciones Unidas tienen atribuciones para designar y administrar su personal y gestionar sus recursos financieros. A su vez, han delegado facultades en sus administradores, delegación que ha tenido un alcance mucho mayor que en la Secretaría. Esto ha ocurrido particularmente en organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que llevan a cabo importantes operaciones sobre el terreno y necesitan hacer frente con rapidez a las situaciones de emergencia.

16. El PMA, en particular, fue objeto en el decenio de 1990 de un dinámico proceso de descentralización y delegación de facultades de la sede en las oficinas exteriores, con la creación de nueve oficinas regionales (grupos). La descentralización fue acompañada por una mayor asignación de personal de apoyo técnico extrasede, en esferas como las de personal, finanzas, información pública, adquisiciones y formulación de proyectos y programas. Se confirió a los directores en los países las facultades de aprobar actividades y proyectos en el marco del programa de los países establecidos por la Junta Ejecutiva. Como ejemplo de estas nuevas facultades, pueden ahora aprobar operaciones de emergencia por valor de hasta 200.000 dólares de los EE.UU. para sufragar los gastos de alimentación, transporte y artículos no alimentarios en las nuevas situaciones de emergencia. También se crearon funciones nuevas y descentralizadas con respecto a la gestión de los recursos humanos, con lo que aumentaron considerablemente las atribuciones de las oficinas exteriores para elaborar los perfiles de su personal y seleccionar al personal de proyectos no básico y a los funcionarios con contrato de breve duración, así como consultores².

17. El ACNUR también viene ejecutando desde 1995 un amplio proyecto para el establecimiento de un nuevo sistema de gestión de las operaciones, que supone una delegación considerable de facultades en los administradores en todos los niveles, tanto en la sede como en el terreno, en lo concerniente a la gestión de los recursos financieros y humanos. Como consecuencia de ello, se ha delegado en las oficinas fuera de la sede toda la administración y gestión del personal de contratación local, mientras que muchas de ellas también han asumido la responsabilidad de llevar su propia contabilidad y de conservar los documentos justificativos. Los jefes de cada oficina en los países reciben actualmente una o varias "cartas de instrucciones",

² WFP/EB.1/99/3-B, de 9 diciembre de 1998. Organizational change at WFP: a status report.

en las que también se definen los parámetros de flexibilidad presupuestaria. Los administradores en la sede y sobre el terreno firman "pactos" y "acuerdos de rendición de cuentas" con la División de Gestión de Recursos en los que se describen el alcance y el contenido de las facultades delegadas en la esfera de los recursos humanos o la contabilidad, así como sus responsabilidades consiguientes.

18. Por su parte el UNICEF ha delegado en las oficinas regionales facultades para aprobar y revisar los programas en los países y los presupuestos en las oficinas de los países. Los comités de planificación y examen del presupuesto creados recientemente aprueban, en el plano regional y dentro de los límites del presupuesto general, el plan de gestión de programas por países, que incluye el presupuesto de apoyo al país, y lo remiten a la sede únicamente con fines de integración³.

III. REFORMA DE LA SECRETARÍA Y DELEGACIÓN DE FACULTADES: MEDIDAS ADOPTADAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

19. Aunque la delegación de facultades forma parte integrante de la gestión y administración de la Secretaría de las Naciones Unidas y de sus programas y fondos, la propuesta del Secretario General es novedosa en el sentido de que propugna una mayor delegación de atribuciones como elemento esencial de la reforma de la Secretaría y de los esfuerzos por mejorar sus resultados y promover el uso eficiente de sus recursos. En su informe sobre la reforma de las Naciones Unidas, el Secretario General señaló que con demasiada frecuencia la ejecución de los programas establecidos por mandato se veía dificultada por excesivos procedimientos y normas burocráticas, cuando la responsabilidad de la gestión de los recursos se dejaba en manos de administradores que no eran responsables de la ejecución de los programas⁴.

20. Es efectivamente cierto que el personal o los servicios de finanzas de las oficinas exteriores suelen cumplimentar y revisar una parte o la totalidad de un determinado trámite administrativo de rutina sólo para que en la Sede se lo vuelva a revisar y verificar antes de que pueda adoptarse cualquier medida. Esto supone una duplicación de tareas administrativas y un despilfarro de los escasos recursos. Para subsanar esta deficiencia de la Organización, el Secretario General se comprometió a tomar medidas para delegar el máximo de autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas al personal directivo en cuanto a la gestión de los recursos humanos y financieros⁵.

21. El Secretario General expuso más en detalle estos conceptos en su informe subsiguiente sobre la reforma de la gestión de los recursos humanos, que en gran medida se basaba en las sugerencias y recomendaciones presentadas por el Equipo de Tareas sobre gestión de los recursos humanos, establecido por él en enero de 1998. En su informe, el Secretario General describía un nuevo concepto de gestión que permitiría a los cuadros directivos gozar "de más

³ A/53/226/Add.1, de 13 de agosto de 1998, párr. 59.

⁴ A/51/950, de 14 de julio de 1997. Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma, informe del Secretario General, cap. VI, sec. B, estrategia 3.

⁵ *Ibíd.*, medida 23.

poder para administrar todos los recursos a su disposición", incluido el personal, junto con los programas de gestión, los recursos financieros, la información y el cambio⁶. Según el Secretario General, los directores de programas y los funcionarios directivos gozarían de mayor autoridad y responsabilidad en cuanto a la gestión de los recursos humanos con arreglo a políticas claramente definidas. Se preveía que transmitirían a su personal un sentido más claro de finalidad y orientación a fin de motivarlo, crear un espíritu de equipo fomentando la confianza entre el personal, y gestionarían la actuación profesional a fin de lograr resultados. El Secretario General se refirió nuevamente a esta cuestión de manera convincente cuando hizo uso de la palabra ante la Quinta Comisión en el quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General al afirmar que "los administradores deben administrar"⁷.

22. De lo que antecede se desprende que la propuesta de aumentar la delegación de facultades para la gestión de los recursos humanos y financieros persigue un propósito claro, a saber, garantizar un uso mejor y más racional de los recursos aprobados para la ejecución de los programas y las actividades establecidos por mandato, y mejorar de esa manera la calidad y cantidad de los resultados previstos.

23. Por lo tanto, lo que preconiza el Secretario General ya no es la delegación de facultades en los administradores en aras de la eficiencia, que siempre ha existido en relación con distintos procedimientos administrativos. Se trata en realidad de un cambio completo de mentalidad y de los conceptos mismos en los que se funda la gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas.

24. Los Estados Miembros acogieron esta iniciativa con cautela. La Asamblea General, en el párrafo 6 de la sección II de su resolución 51/226, de 25 de abril de 1997, relativa a la gestión de los recursos humanos, acogió con satisfacción la intención del Secretario General de racionalizar los procedimientos administrativos y eliminar la duplicación, en relación con esa gestión, mediante la delegación de autoridad a los directores de programas. Sin embargo, le pidió que "antes de delegar esta autoridad se cercioren de que se hayan establecido mecanismos bien concebidos de rendición de cuentas, incluidos los procedimientos necesarios de supervisión y control internos, así como de capacitación".

25. Desde que esta cuestión fue señalada por primera vez a su atención, los Estados Miembros han destacado en general la necesidad de un control central y han advertido una y otra vez que para que la delegación tenga sentido es necesario que exista la confianza de que se tendrá por responsables a los administradores. De hecho, su interés en la cuestión del establecimiento de un sistema transparente y eficaz de rendición de cuentas y responsabilidad, precedió las propuestas de reforma del Secretario General tal como quedó demostrado en la resolución 48/218 A de la Asamblea, de 23 de diciembre de 1993, en la que está hizo suyas las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación.

⁶ A/53/414, de 13 de octubre de 1998, párr. 10. Reforma de gestión de los recursos humanos.

⁷ Declaración del Secretario General a la Quinta Comisión, 5 de octubre de 1999, comunicado de prensa GA/AB/3311.

26. A pesar de que los cambios anunciados por el Secretario General en su informe sobre la reforma (A/51/950) eran de gran alcance, no parecen ser todavía muy significativas las medidas efectivamente adoptadas en la Secretaría para aplicar un nuevo concepto de la gestión caracterizado por una mayor delegación de facultades y una plena rendición de cuentas. Algunas de ellas, o por lo menos las más frecuentemente citadas, son las que figuran en el memorando del Secretario General Adjunto de Gestión, de 17 de noviembre de 1998, a todos los jefes de departamentos y oficinas en el que se enumeraban distintas medidas caracterizadas como "rápidas victorias" en la reforma de la gestión de los recursos humanos, que se aplicarían a partir del 1º de diciembre de 1998. Algunas de ellas se incorporaron posteriormente a la instrucción administrativa ST/AI/1999/1, que entró en vigor el 1º de febrero de 1999.

27. Entre las cuestiones esbozadas en la instrucción administrativa que los departamentos u oficinas de la Sede o las oficinas exteriores ya no necesitaban someter a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos estaban la prórroga de los nombramientos de plazo fijo, el otorgamiento de licencia especial, la aprobación de viajes para visitar el país de origen, las primas de repatriación y los subsidios por funciones especiales. No se incluían en la instrucción, pero sí se mencionaban en el memorando, el otorgamiento de escalón por servicios prolongados a los funcionarios del cuadro de servicios generales, los exámenes médicos para la contratación y la asignación de funcionarios a un nuevo destino, la aprobación de los primeros diez días de licencia por enfermedad (cuestiones anteriormente delegadas en los departamentos de la Sede pero a partir de entonces delegadas en todas las oficinas situadas fuera de la Sede) y el examen anual de las prestaciones familiares⁸.

28. En octubre de 1997 se puso en marcha un proyecto experimental en cuyo marco se delegaron en el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) algunas facultades relativas a la gestión de los recursos humanos. Las facultades más importantes delegadas eran las ligadas a la contratación, la colocación y los ascensos a puestos de la categoría P-2 a P-4. La aprobación de los nombramientos o los ascensos debía basarse en las recomendaciones unánimes de los administradores de los programas y los órganos encargados de examinar los nombramientos, y los casos respecto de los cuales no había acuerdo unánime debían remitirse a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para que los decidiera. Otras esferas de delegación de atribuciones incluían la clasificación de los puestos del cuadro de servicios generales, las rescisiones de contrato por acuerdo mutuo y los subsidios por funciones especiales. Los planes iniciales de delegar también las atribuciones correspondientes a algunos aspectos de la gestión financiera nunca se pusieron en práctica (salvo el paso de bienes a pérdidas y ganancias en casos examinados por la Junta de Fiscalización) debido a las preocupaciones expresadas por la Asamblea General acerca de posibles cambios en las prácticas y procedimientos presupuestarios.

29. En abril de 1999, un equipo del Departamento de Gestión estimó que la ejecución del proyecto experimental había sido satisfactoria y provechosa para la CEPAL y para la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, y concluyó que "no se habían alterado las prácticas y los procedimientos presupuestarios". En particular, el equipo llegó a la conclusión de que el

⁸ Memorando de fecha 17 de noviembre de 1998 dirigido por el Sr. Joseph Connor, Secretario General Adjunto de Gestión, a todos los jefes de departamentos y oficinas, titulado: "Quick wins in human resources management reform".

procedimiento para llenar vacantes en el marco del proyecto experimental era más breve que en el caso de las vacantes aprobadas en la Sede. El equipo también llegó a la conclusión de que el Secretario Ejecutivo había ejercido la autoridad delegada en él en forma prudente y adecuada, teniendo debidamente en cuenta las políticas y directrices formuladas en relación con el proyecto⁹. Sin embargo, los Inspectores observaron que el proyecto todavía no había dado lugar a una mayor delegación de facultades en las oficinas subregionales de Ciudad de México y Puerto España, pese a que ello estaba previsto en la reforma del Plan de Gestión de la CEPAL¹⁰.

30. El Secretario General ha iniciado otros proyectos experimentales, principalmente en los servicios de conferencias de la Sede y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUW). Según la información proporcionada a la CCAAP durante el examen del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, esos proyectos experimentales "se habían suspendido, ya que los directores de programas habían llegado a la conclusión de que no era probable que arrojaran resultados útiles"¹¹.

31. Se han concertado acuerdos administrativos especiales en virtud de los cuales se han delegado amplias facultades en entidades establecidas en los últimos años, como la Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM) y la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, y órganos establecidos en virtud de tratados, incluida la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Los Inspectores no han examinado en detalle estos órganos especiales puesto que son casos particulares no financiados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y no forman parte de la Secretaría.

IV. RESULTADOS DISPARES

32. Aunque tal vez sea prematuro hacer una evaluación a fondo de las iniciativas descritas anteriormente, los Inspectores estiman que ya pueden hacerse algunas observaciones generales y extraerse algunas enseñanzas importantes. En particular, han observado que algunas de las "rápidas victorias" anunciadas por la Administración en realidad ya se han descartado por considerárselas poco prácticas o se ha aplazado su aplicación. Por ejemplo, se aplazó indefinidamente la delegación de atribuciones en los departamentos en relación con los exámenes anuales de las prestaciones familiares por considerarse que no tenían ni el tiempo ni los conocimientos especializados necesarios para hacerlos.

33. Esto tal vez indique que sigue habiendo confusión en cuanto a la verdadera índole de la delegación de facultades, puesto que se ha dado el nombre de tal a distintas medidas de descentralización encaminadas a trasladar, del Departamento de Gestión a oficinas exteriores u oficinas orgánicas, algunas tareas administrativas de la Secretaría. De hecho, estas tareas

⁹ A/53/947, de 10 de mayo de 1999.

¹⁰ LC/G.2011(SES.7/7), de 31 de marzo de 1998, cap. II A. "Reform of the ECLAC Management Scheme: Delegation of Authority and Accountability".

¹¹ A/54/7, párr. 124.

deberían ser realizadas de manera más rentable por las dependencias de los servicios comunes de la Sede o de otro lugar.

34. Así, los Inspectores han observado cierto grado de descontento entre los departamentos sustantivos por el hecho de que la llamada "delegación de facultades" a veces ha resultado ser una simple "descarga de tareas administrativas" sin un aporte concomitante de recursos. Además, algunos administradores señalan que el principio fundamental de una delegación eficaz es la idea de que las facultades deben delegarse en forma acorde con la responsabilidad para ejercerlas. No se muestran dispuestos a aceptar funciones adicionales, so pretexto de una delegación de facultades, cuando carecen de la verdadera autoridad necesaria para desempeñarlas.

35. En otros casos, se han asignado nuevas responsabilidades a los administradores sin los instrumentos ni recursos adecuados. Esto se aplica particularmente al caso de las oficinas ejecutivas de los departamentos sustantivos de la Sede. Aun cuando las funciones de las oficinas ejecutivas se explican en una sección de un boletín del Secretario General, la descripción de esas funciones no muestra un reparto muy claro de tareas entre las oficinas ejecutivas por un lado, y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo, por otro¹².

36. La confusión reinante en torno a esta cuestión ha sido comentada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en su cuarto informe anual. En el prefacio del informe que, hay que reconocer, se distribuyó antes del anuncio de algunas de las medidas descritas anteriormente, el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna indicó que cuando viajaba a otros lugares de destino "oigo a los administradores decir que no tienen claro cuánta autoridad se les delega y cuánta conservan en Nueva York"¹³. En el prefacio del quinto informe anual de la OSSI, el Secretario General Adjunto reiteró su preocupación de que "la presentación de cuentas sigue siendo difusa y mal entendida; hay que llevar a la práctica con eficacia la delegación de autoridad"¹⁴.

37. En general, se tiene la impresión de que la Secretaría sólo ha abordado esta labor sobre la delegación de facultades de manera ad hoc y sin una estrategia amplia y bien definida, lo que puede crear confusión y dar lugar a contradicciones obvias. En particular, se ha señalado una contradicción en los objetivos de la reforma del Secretario General relativos a la descentralización de la adopción de decisiones sustantivas y la delegación de facultades por un lado, y la ampliación y el fortalecimiento de los servicios administrativos comunes por el otro. Sólo en fecha reciente se ha formulado la observación, en un informe de la OSSI, de que la delegación de facultades en los administradores de programas y la descentralización de las funciones de supervisión y aplicación de políticas a las oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra y en Viena son, de hecho, factores cruciales para aumentar la eficiencia y fomentar la

¹² ST/SGB/1997/5, de 12 de septiembre de 1997. Organización de la Secretaría de las Naciones Unidas.

¹³ A/53/428, de 23 de septiembre de 1998.

¹⁴ A/54/393, de 23 de septiembre de 1999.

prestación a su debido tiempo de los servicios comunes de apoyo¹⁵. Sin embargo, todavía no se ha hecho una clara distinción entre las nuevas facultades otorgadas a los administradores de programas y el fortalecimiento de la función de supervisión encomendada a los departamentos que prestan servicios comunes de apoyo y servicios administrativos en oficinas situadas fuera de la Sede. Las facultades decisorias deben delegarse de manera transparente en unos y en otros a fin de evitar posibles conflictos.

38. Debido a la propia naturaleza de la Organización y la administración de sus recursos humanos y financieros, varios trámites administrativos (como los relativos a la contratación, los ascensos o la rescisión del nombramiento del personal, la aplicación de medidas disciplinarias, la adjudicación de contratos, la disposición de bienes, etc.) están sujetos a la revisión de órganos consultivos, cuyas recomendaciones deben tenerse en cuenta antes de tomar una decisión final. Los Inspectores estiman que sería útil hacer una reflexión general en cuanto a la manera más eficiente y oportuna de lograr los objetivos deseados. La reforma de la ONUDI descrita en el capítulo V.A (párr. 52) puede considerarse un ejemplo interesante al respecto.

39. En su informe sobre la reforma de la gestión de los recursos humanos, el Secretario General ha indicado como objetivos de su nuevo concepto de cambios en la administración del personal la formulación de directrices para una amplia delegación de facultades en los funcionarios directivos (junto con las medidas para el seguimiento y la rendición de cuentas), así como la simplificación del Reglamento del Personal y la racionalización de los procedimientos administrativos¹⁶.

40. Se han desplegado en realidad grandes esfuerzos en los dos últimos años para simplificar y actualizar el Reglamento del Personal. Se estableció un Equipo de Tareas sobre la racionalización de las reglas y procedimientos, que se reunió durante varios días en abril de 1999, para hacer una revisión sistemática de las reglas y los procedimientos de personal de la Organización, en particular los que figuraban en los numerosos boletines del Secretario General, las instrucciones administrativas, las circulares de información, las directivas de personal o los memorandos internos. El Equipo llegó a la conclusión de que podía eliminarse entre el 30 y el 40% del actual Manual de Personal mediante la abolición de documentos obsoletos y la supresión de material innecesario. También recomendó la revisión y unificación de unas 290 publicaciones para actualizar las reglas y eliminar duplicaciones. Para poner en práctica las recomendaciones del Equipo, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos se ha comprometido a simplificar las reglas y los procedimientos de personal y a unificarlos en un Manual de Personal más breve, fácil de utilizar y accesible por medios electrónicos que se finalizará a fines de 2000¹⁷. Se ha asegurado a la Dependencia que se sigue trabajando activamente a este respecto y que el plazo para la finalización sigue siendo el final de 2000.

¹⁵ A/54/157, de 30 de junio de 1999, párr. 15. Revisión de los servicios comunes en las Naciones Unidas.

¹⁶ A/53/414, párr. 26, 13 de octubre de 1998, Reforma de la gestión de los recursos humanos.

¹⁷ Informe presentado por el Equipo de Tareas sobre la racionalización de las reglas y procedimientos al Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos, de 28 de abril de 1999, y OGRH Human Resources Management Highlights, N° 6, mayo y junio de 1999.

41. Así pues, aunque al parecer se han hecho progresos razonables de cara a la consecución de uno de los objetivos del Secretario General, aún no queda claro qué se hará concretamente para elaborar las directrices mencionadas o el marco de rendición de cuentas en el cual debe basarse el proceso de delegación de facultades. En su informe sobre la gestión de recursos, de 4 de septiembre de 1998, el Secretario General anunció su intención de estudiar la posibilidad de establecer un grupo de examen de la gestión, que se ocuparía de analizar casos concretos de incumplimiento de las facultades delegadas y le presentaría recomendaciones acerca de las sanciones que deberían imponerse (A/53/342, párr. 30).

42. Si bien no se ha promulgado ninguna decisión definitiva a este respecto en una publicación administrativa, ha llegado a conocimiento de los Inspectores, en primer lugar a través de una comunicación electrónica dirigida por el Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos al personal, que se había establecido un Grupo de supervisión del proceso de rendición de cuentas, bajo la presidencia de la Vicesecretaria General, para adoptar medidas complementarias respecto de los informes de vigilancia del Departamento de Gestión y las recomendaciones de los órganos de supervisión. Además, en el informe presentado por el Secretario General a la Asamblea General en el quincuagésimo quinto período de sesiones titulado "Rendición de cuentas y responsabilidad" (A/55/270) se indica en el párrafo 41 que "para afianzar la labor de supervisión a los niveles superiores, se ha establecido un mecanismo adicional, el Grupo de supervisión del proceso de rendición de cuentas...". Los Inspectores piden que el establecimiento del Grupo de supervisión del proceso de rendición de cuentas se promulgue y explique de manera clara y detallada al personal de la Secretaría mediante la publicación administrativa correspondiente.

43. Los Estados Miembros han expresado preocupación por este enfoque algún tanto fragmentario y desordenado de la delegación de facultades. La Asamblea General, en particular en su resolución 53/221, expresó claramente su preocupación por el hecho de que la delegación de facultades en lo tocante a la gestión de recursos humanos se estaba llevando a cabo con demasiada rapidez y sin los mecanismos de regulación necesarios. Aunque reconocía la necesidad de promover la responsabilidad y la rendición de cuentas de todos los funcionarios a todos los niveles, pidió una vez más al Secretario General que velara por que se establecieran mecanismos de rendición de cuentas bien diseñados, incluidos los procedimientos necesarios de supervisión y control internos, así como actividades de capacitación, antes de delegar más facultades en esa esfera. La Asamblea también tomó nota con preocupación de que algunas instrucciones administrativas relativas a la delegación de atribuciones no se ajustaban a lo dispuesto en sus decisiones, y subrayó que toda delegación de esa índole debía hacerse de conformidad con la Carta y los estatutos y reglamentos de la Organización.

44. En el párrafo 168 de su resolución A/54/249, de 23 de diciembre de 1999, sobre cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, la Asamblea General pidió nuevamente a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos que "concentre en mayor medida su atención en el establecimiento de un sistema adecuado de responsabilidad y rendición de cuentas, así como en el mejoramiento de un sistema eficaz de administración de justicia, como parte integrante del proceso de reforma de la gestión de los recursos humanos".

45. Estas preocupaciones también coinciden con las expresadas por los representantes del personal, que temen que el Secretario General haya avanzado más allá de lo que permiten los actuales mecanismos de rendición de cuentas y que los derechos del personal con arreglo al

estatuto y el reglamento puedan no estar suficientemente protegidos contra decisiones arbitrarias adoptadas por los administradores. Por ejemplo, el Comité Coordinador de Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas (CCISUA), refiriéndose a la instrucción ST/AI/1999/1 mencionada más arriba, expresó profunda preocupación por el hecho de que se habían delegado más facultades en relación con la administración del reglamento del personal sin haber establecido los mecanismos apropiados de rendición de cuentas y sin que se celebraran consultas entre el personal y la administración durante la preparación de dicha instrucción administrativa¹⁸. Pidió el Secretario General que suspendiera la aplicación de la instrucción administrativa y aplazara la delegación de más facultades hasta que se establecieran mecanismos concretos y fiables de rendición de cuentas que garantizaran la coherencia, equidad y transparencia del proceso de adopción de decisiones.

46. El Consejo del Personal de la Sede de las Naciones Unidas ya había expresado su consternación y preocupación por la insuficiencia de consultas entre el personal y la administración durante la preparación y el examen de esa instrucción administrativa¹⁹. También pidió que se suspendieran todas las medidas relativas a la delegación de más facultades a los administradores de los programas hasta que se estableciera un sistema de rendición de cuentas transparente y verificable.

47. Aunque los Inspectores celebran la mayoría de las medidas anunciadas en la instrucción administrativa ST/AI/1999/1, que consideran pasos positivos, aunque algo tímidos, en la dirección apropiada, estiman que las actividades de comunicación y las consultas con el personal deben realizarse de manera más sistemática para que éste comprenda mejor tales medidas y las apoye.

48. Los Inspectores han tomado nota de los esfuerzos realizados a ese respecto por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (por ejemplo, mediante la publicación de un boletín bimensual en el que se informa al personal de las principales decisiones de política en materia de gestión de los recursos humanos) y por la Vicesecretaria General, que en 1998 y 1999 organizó una serie de reuniones en los principales lugares de destino durante las cuales trató de disipar los temores del personal en cuanto a la delegación de facultades.

49. Sin embargo, la constante desconfianza expresada por los representantes del personal pone de relieve la necesidad de proseguir esas actividades de información y, lo que es más importante, crear un marco sólido y amplio para la rendición de cuentas (véase el capítulo V infra). La administración tendrá que tomar en consideración en la mayor medida posible, las opiniones y sugerencias del personal, garantizar que sus derechos sean respetados y aumentar su confianza; y debe mejorar la presentación de sus argumentos en favor de la delegación de atribuciones mediante un enfoque razonado, persuasivo, participativo y sistemático.

¹⁸ Resolución de 31 de marzo de 1999 aprobada por la XIV Asamblea del CCISUA.

¹⁹ UN Staff Report, vol. 24, N° 20, pág. 6.

V. ELABORACIÓN DE UN MARCO GENERAL PARA LA DELEGACIÓN DE FACULTADES, LA POTENCIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

50. De su análisis de los esfuerzos desplegados en las Naciones Unidas y en otras organizaciones del sistema, los Inspectores han sacado varias conclusiones sobre los requisitos indispensables para la eficacia del proceso de delegación de facultades. Entre ellos figuran los siguientes:

- la adopción de un criterio sistemático para determinar las esferas en que es posible esa delegación;
- la creación de una cultura de claridad, transparencia y comunicación;
- la necesidad de dotar a los administradores de los recursos e instrumentos necesarios para que ejerzan las facultades en ellos delegadas, incluidas unas funciones de apoyo adecuadas; y
- el establecimiento de un marco de rendición de cuentas, inclusive los procedimientos de supervisión y control apropiados.

A. Adopción de un criterio sistemático

51. En primer lugar, el Secretario General deberá elaborar un plan de acción general, y habrá que adoptar una decisión normativa acerca de las esferas de responsabilidad en las que la actividad administrativa haya de seguir centralizada y aquéllas en que pueda delegarse en aras de una gestión más eficiente. A juicio de los Inspectores, en particular funciones tales como la orientación, el control y la supervisión fundamentales de las políticas pertenecen a la primera categoría. Esta estrategia debería basarse en los siguientes principios:

- a) La delegación de facultades y la rendición de cuentas son una cadena vertical.
El Secretario General delega en los jefes de departamentos y oficinas la responsabilidad y las facultades para ejecutar programas, pero ello no lo exime de su responsabilidad en última instancia. Los jefes de departamentos y oficinas, por su parte, deben rendir cuentas al Secretario General de las funciones y responsabilidades que se les han encomendado, aun cuando hayan a su vez delegado facultades en otros. La delegación de facultades y la rendición de cuentas son, por lo tanto, parte integrante de toda labor a todos los niveles. La responsabilidad de rendición de cuentas de las personas puede variar considerablemente a los distintos niveles de la Organización: el jefe de un departamento deberá rendir cuentas de grandes cantidades de fondos y ser responsables de un gran número de personas, así como de importantes objetivos operacionales; un supervisor puede tener que responder sólo de unos pocos subordinados y del logro de algunos resultados. Sin embargo, ambos son igualmente responsables del logro puntual, económico y eficaz de sus objetivos y de la administración de los recursos de que disponen para alcanzarlos. Si la cadena vertical no se interrumpe, es posible delegar facultades e imponer la rendición de cuentas porque puede seguirse de cerca hacia arriba o hacia abajo en todos sus eslabones en toda la Secretaría. Cuanto más difusos son los

ámbitos de responsabilidad, más difícil resulta delegar facultades y exigir una rendición de cuentas. Por lo tanto, los mecanismos de rendición de cuentas más eficaces son los que forman parte integrante de la estructura de mando.

- b) La delegación de facultades debería ajustarse a la asignación de responsabilidades en la organización, a fin de que quienes tienen información, conocimientos e interés en relación con los resultados cuenten con los medios para actuar en consecuencia.
- c) La delegación de facultades y la rendición de cuentas deben tener principalmente por finalidad permitir a las personas realizar su trabajo y hacerlas personalmente responsables de los resultados. Aunque pueden existir casos de delegación de facultades "en forma genérica", es decir, a jefes de departamentos u oficinas, la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto de las actividades y tareas sólo pueden asignarse a personas, no a estructuras. Como se señala en el párrafo 2 del informe del Secretario General titulado "Rendición de cuentas y responsabilidad" (A/55/270), "... la asignación de responsabilidad y autoridad y la obligación de rendir cuentas dimanar del Secretario General y pasan vertical y personalmente a través de toda la Organización, a cada uno de los directivos y funcionarios". Así pues, las personas deben realizar su labor no sólo con arreglo a las funciones que se les han asignado, sino también a las expectativas indicadas en su programa de trabajo y a las que están ligadas a las obligaciones de carácter general de los funcionarios internacionales. Cabe señalar en este contexto que las facultades delegadas no se "heredan" automáticamente cuando un funcionario asume las funciones de su predecesor. Los inspectores han observado casos en que las facultades en materia financiera se consideraban una suerte de transición hereditaria, y toman nota con satisfacción de las medidas correctivas recientemente adoptadas por el Contralor a este respecto. También observan en el párrafo 17 del citado documento las seguridades dadas por el Secretario General en el sentido de que "si es necesario, puede reducirse el alcance de las atribuciones o pueden retirarse completamente las atribuciones concedidas".

52. Los inspectores desean señalar los esfuerzos desplegados por el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) para elaborar un "plan general de actividades" que permita a la organización adaptar sus funciones y prioridades a las realidades del entorno económico mundial cambiante y, a la vez, reformar su estructura orgánica. La nueva estructura de la ONUDI, armonizada con su estrategia global y sus objetivos se deriva de ese plan general y se basa en lo siguiente:

- La redistribución de los recursos y el personal de categoría orgánica.
- La delegación de facultades y mecanismos de rendición de cuentas apropiados. Por ejemplo, la delegación de atribuciones en materia financiera en las oficinas exteriores y la delegación de atribuciones de la misma índole respecto de actividades sustantivas están respaldadas por un marco regulador de la autorización financiera que se basa en el principio de un control financiero descentralizado en el que el titular de las asignaciones de créditos es personalmente responsable de ellas.

- La descentralización de actividades, la formulación de las principales funciones y responsabilidades de las oficinas exteriores.
- La racionalización de los comités con miras a disolver a aquéllos cuyos mandatos hayan expirado o no sean compatibles con la nueva delegación de facultades.

53. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), por su parte, puso en marcha en el último decenio una amplia reforma institucional y programática, que ya se ha descrito en parte en el capítulo II del presente informe. Elaboró una "declaración de misión", junto con una estrategia financiera a largo plazo. La puesta en práctica de una delegación más amplia de facultades en los administradores, tanto en la sede como, en especial, sobre el terreno, se consideró un objetivo estratégico. Como consecuencia de ello se estableció un nuevo marco del capital humano para la delegación de facultades, que se aplicó con ayuda de un diagrama en el que se detallaban todas las facultades delegadas mediante referencia a los apartados pertinentes del Manual FAO/PMA y a las normas apropiadas del Reglamento del personal de la FAO (por el que se rige el PMA), así como los nombres de las personas en que había recaído cada facultad. Se informó a los Inspectores de que ese diagrama está siendo objeto de una nueva revisión para que refleje la descentralización de las oficinas regionales, la delegación de atribuciones presupuestarias para la contratación y la introducción de las nuevas políticas y procedimientos de gestión del personal de contratación internacional en las categorías del cuadro orgánico y superiores, tras la creación del nuevo nombramiento de duración indeterminada.

54. Aunque estos criterios empleados por el PMA y la ONUDI pueden no ser enteramente aplicables a las Naciones Unidas, su carácter holístico podría permitir considerarlos una práctica óptima. Los Inspectores recuerdan asimismo el minucioso y bien fundado documento que preparó la Secretaría hace seis años, que ya contenía un análisis completo de los requisitos indispensables y de los componentes de un sistema transparente y eficaz de rendición de cuentas y responsabilidad¹⁸. En particular, el anexo de ese documento (cuyos aspectos esenciales se reproducen en el anexo II del informe del Secretario General titulado "Rendición de cuentas y responsabilidad" (A/55/270), ilustra muy claramente el flujo de actividades interrelacionadas ligadas a los procesos de asignación de funciones, delegación de facultades y rendición de cuentas. El informe de 1994, así como los ejemplos mencionados más arriba, ponen de relieve la necesidad de que las Naciones Unidas elaboren un marco general para vigilar y seguir de cerca los resultados y la rendición de cuentas a nivel individual y programático, como lo pidieron los Estados Miembros hace más de seis años. Los Inspectores observan, en el informe de 1994 y en el más reciente, que la aplicación del sistema general de rendición de cuentas no se limita a los funcionarios de categoría superior solamente, sino que debería, en realidad, regir la conducta de todo el personal. Los Inspectores estiman que las medidas adoptadas en los tres sectores que se indican a continuación podrían constituir una sólida base para establecer un marco de esa índole.

(→ Recomendación 1)

¹⁸ A/C.5/49/1, de 5 de agosto de 1994.

B. Creación de una cultura de claridad, transparencia y comunicación

55. Como se ha señalado en el capítulo II del presente informe, la delegación de atribuciones comienza con una delegación por los Estados Miembros (Carta de las Naciones Unidas) en la Asamblea General y el Secretario General, quien a su vez delega sus facultades en funcionarios de la Secretaría para ejecutar su mandato. Por lo tanto, la autoridad se basa en una cascada de actos de delegación, todos los cuales deberían ser sistemáticamente examinados para garantizar su claridad y su coherencia interna con los reglamentos y normas actuales de las Naciones Unidas y con las políticas formuladas por los órganos legislativos. Toda incoherencia, contradicción, confusión o laguna en el proceso de delegación de facultades debería esclarecerse.

56. Las orientaciones que la Asamblea General da al Secretario General deberían ser, evidentemente, claras e inequívocas, para evitar toda confusión en su interpretación por parte de la Secretaría.

57. El Secretario General delega facultades administrativas y sustantivas en otros funcionarios mediante boletines del Secretario General (serie ST/SGB). El boletín ST/SGB/1997/1, de 28 de mayo de 1997, relativo a los procedimientos para la promulgación de publicaciones administrativas, establece claramente los asuntos acerca de los cuales es necesario publicar boletines de la serie ST/SGB y aquéllos para los que deben expedirse instrucciones administrativas (serie ST/AI). Estas últimas requieren la aprobación del Secretario General Adjunto de Gestión u otro funcionario concretamente autorizado para ello. Se indica claramente en él que las normas, políticas o procedimientos de aplicación general sólo pueden establecerse por medio de boletines del Secretario General e instrucciones administrativas debidamente promulgadas.

58. Entre las cuestiones que exigen la publicación de un boletín del Secretario General figuran las siguientes:

- a) La promulgación de normas para la aplicación de reglamentos, resoluciones y decisiones adoptados por la Asamblea General, inclusive:
 - i) La promulgación de normas del reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada, y la publicación de los correspondientes textos consolidados;
 - ii) La promulgación de normas del estatuto y el reglamento del personal, y la publicación de los correspondientes textos consolidados;
 - iii) La promulgación de reglamentación detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, y la publicación de los correspondientes textos consolidados;
- b) La promulgación de los reglamentos y normas que sean necesarios para aplicar las resoluciones y decisiones que adopte el Consejo de Seguridad;
- c) La organización de la Secretaría.

59. En cambio, las instrucciones administrativas tienen por finalidad prescribir instrucciones y procedimientos para la aplicación del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, el Estatuto y Reglamento del Personal o los boletines del Secretario General. En virtud del documento ST/SGB/1997/2 se publican textos administrativos de nivel inferior, las circulares de información, con el fin de transmitir información general sobre las normas, políticas y procedimientos establecidos, o de dar explicaciones al respecto, junto con anuncios aislados que suelen tener un interés temporario u ocasional. Esos textos no deben utilizarse, sin embargo, para promulgar nuevas normas, políticas o procedimientos.

60. Estas claras políticas para la promulgación de textos administrativos no siempre se siguen. Tras reconocer que la difícil tarea de revisar y "simplificar" los textos antiguos (anteriores a junio de 1997) es un proceso lento que aún continúa, los Inspectores han observado casos de circulares publicadas después de junio de 1997 que no cumplen los requisitos prescritos, o en las cuales se han utilizado medios distintos de los prescritos para anunciar procedimientos obligatorios.

61. Deben adoptarse medidas para aclarar aún más las normas y todos los textos administrativos que sirven de orientación al personal directivo en la administración de los recursos humanos y financieros a su cargo. La compleja elaboración de las disposiciones finales del documento ST/AI/1999/1, referentes a documentos que no suelen estar disponibles y cuya interpretación exige un análisis adicional por parte del usuario, ilustra la necesidad de que la Secretaría dicte instrucciones sencillas y directas. Los actuales esfuerzos para racionalizar los procedimientos descritos en el capítulo IV deben, pues, acelerarse y, si fuera necesario, la Secretaría debería proponer a la Asamblea General las modificaciones apropiadas del Reglamento.

(→ Recomendaciones 2 y 3)

62. En lo que respecta a la Reglamentación Financiera Detallada, la versión actual figura en el documento ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985) y en la enmienda correspondiente (ST/SGB/1998/15), publicada el 30 de septiembre de 1998, que concierne a una norma relativa a la Junta de Fiscalización de Bienes. Los Inspectores han observado varias incoherencias e incluso contradicciones en el contenido de la Reglamentación, y entre algunas de las reglas y otro boletín del Secretario General.

63. Concretamente, en virtud de la Reglamentación Financiera Detallada se delegan directamente en el Contralor varias funciones, como, por ejemplo, en lo tocante a solicitudes de pago de las cuotas y los anticipos de los Estados Miembros y no miembros (reglas 105.6 y 105.8) del recibo, la custodia y la inversión de fondos, incluidas las inversiones de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU) (reglas 109.1 y 109.2). Al mismo tiempo, en el documento ST/SGB/1997/11, relativo a la organización del Departamento de Gestión, se asigna al personal que rinde cuentas directamente al Secretario General Adjunto de Gestión la responsabilidad de las cuotas de los Estados Miembros, el recibo y la custodia de los fondos y "el aumento del potencial de rendimiento de los fondos bajo administración". Las inversiones de la CCPPNU, si bien no se mencionan en el citado boletín, son administradas por el Servicio de gestión de las inversiones que rinde cuentas directamente al Secretario General Adjunto de Gestión.

64. Se han observado también otras discrepancias. Por ejemplo, en su decisión 50/472, de 23 de diciembre de 1995, la Asamblea General acordó enmendar los párrafos 2.1 y 11.4 del Reglamento Financiero, relativos al ciclo presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz. No se han promulgado ni el texto revisado del Reglamento, ni la revisión prevista de la regla 111.4, anunciada en el párrafo 3 del informe del Secretario General sobre el asunto (A/50/787), como debería hacerse, en un boletín del Secretario General.

65. La misma situación existe con respecto a las enmiendas aprobadas por la Asamblea General en su resolución 52/212 B, de 31 de marzo de 1998, respecto de las "atribuciones adicionales relativas a la comprobación de cuentas de las Naciones Unidas", que son parte integrante del Reglamento Financiero. A este respecto, cabe señalar que en la misma resolución, la Asamblea General aceptó también, con sujeción a ciertas disposiciones, las recomendaciones de la Junta de Auditores (A/52/753, anexo, párrs. 6 y 7) relativas a la indicación de los funcionarios responsables de la aplicación de las recomendaciones hechas por la Junta, y a la cuestión de las sanciones que deben invocarse en caso de que una recomendación se deje de aplicar por negligencia y gestión deficiente del funcionario o los funcionarios responsables. Esta resolución de la Asamblea General es un aspecto esencial de la delegación de atribuciones y de rendición de cuentas, y su contenido debería ponerse en conocimiento de todo el personal de la Secretaría, mediante las publicaciones administrativas apropiadas, y en particular de los jefes de departamento/administradores de programas, que estén directamente afectados.

66. Los Inspectores no pueden dejar de expresar preocupación por la negligencia y la falta de claridad y transparencia que han existido respecto de la formulación de publicaciones administrativas y de la aplicación de las políticas, como ya se ha señalado. La versión actual de la Reglamentación Financiera Detallada se remonta a 1985, y no se ha revisado para ajustarla a los cambios introducidos desde entonces en las políticas y prácticas. A pesar de las seguridades dadas en el informe del Secretario General de 5 de agosto de 1994 (A/C.5/49/1, párr. 24), en el sentido de que se está realizando un examen del Reglamento Financiero y de la Reglamentación Financiera Detallada con miras a presentar un texto revisado a la Asamblea General para que lo examine en su quincuagésimo período de sesiones, ello aún no ha ocurrido. Los Inspectores toman nota de las renovadas garantías dadas en el informe del Secretario General sobre "Rendición de cuentas y responsabilidad" (A/55/270, párr. 9) de que "se está llevando a cabo un examen del Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada".

67. Parece ser imperativo, para crear un clima de disciplina y orden administrativos, que los documentos básicos, que de hecho sirven de guía para el funcionamiento de la Secretaría, sean claros y estén exentos de ambigüedades y actualizados. La autorización de desviaciones respecto de los textos básicos, por buenas que sean las intenciones, sin promulgar las revisiones apropiadas crea un clima de falta de rigor y de respeto de las normas, que puede tener graves repercusiones.

68. De la misma manera, es imperativo respetar los procedimientos de promulgación de las publicaciones administrativas (ST/SGB/1997/1) para garantizar no sólo la claridad en la formulación de los procedimientos y las instrucciones, sino también que no haya contradicciones entre los diferentes textos. A este respecto, las cuestiones de carácter administrativo obligatorio deberían regularse exclusivamente de la forma prescrita, a saber, en los boletines del Secretario General o las instrucciones administrativas. Las modificaciones o cancelaciones de

publicaciones administrativas sólo deberían dictarse mediante otra publicación administrativa de rango igual o superior.

(→ Recomendación 4)

69. La práctica ha demostrado, sin embargo, que el funcionamiento de la delegación de facultades y de un sistema de rendición de cuentas transparente y eficaz requiere algo más que revisar los reglamentos, las normas y los procedimientos o prever un cambio en las atribuciones decisorias. Un elemento importante del desarrollo del sistema es la actual promoción de una nueva cultura de confianza y comunicación. Los atributos de esta nueva cultura pueden definirse como sigue:

- La prioridad a las personas: las personas deben ser puestas a prueba y estimuladas. Hay que darles la posibilidad de actuar y de utilizar su buen juicio y criterio. Debe comprenderse que la mejora del desempeño y el rendimiento se obtiene con personas que se interesan por lo que hacen y no con sistemas que constriñan.
- Una dirección no autoritaria ni coercitiva, sino participativa en la medida de lo posible.
- Una fuerte orientación hacia los resultados, a diferencia de la orientación hacia los procesos o procedimientos¹⁹.

70. La significancia de esta cultura es que reconoce que la responsabilidad, la autoridad y la obligación de dar cuenta de los propios actos, así como la buena disposición a hacerlo, son interactivas y están inextricablemente vinculadas; y que es la interrelación efectiva de estos elementos la que impulsa a la Organización a lograr la excelencia administrativa. Para alcanzar esta meta, hay que cambiar las actitudes y los hábitos burocráticos profundamente arraigados mediante el desempeño de una función de liderazgo y la capacitación. Deben evitarse las connotaciones negativas o punitivas a menudo ligadas a los términos de autoridad y rendición de cuentas, haciendo en cambio hincapié en los aspectos positivos de la delegación de facultades y la responsabilidad, inclusive en relación con las perspectivas de carrera y la potenciación de la capacidad de acción.

(→ Recomendación 5)

71. Varias organizaciones han tratado de promover una nueva cultura de este tipo. El "Plan General de Actividades sobre el papel y las funciones de la ONUDI en el futuro" mencionado más arriba fue respaldado por un nuevo sistema de promoción de las perspectivas de carrera del personal. El Administrador del PNUD, por su parte, publicó un pacto PNUD 2001 cuyo propósito es establecer los objetivos de la Dirección de Planificación y Gestión de Recursos. La innovación consiste en definir objetivos detallados acordes con las metas estratégicas del PNUD. En el pacto se definen los indicadores de éxito en relación con cada objetivo, con los correspondientes puntos de referencia. Los objetivos se incorporarán después a los planes de trabajo anuales de cada dependencia pasando a formar parte de los planes de desempeño y

¹⁹ "Performance auditing and the modernization of government", informe de la OCDE, Dependencia de Gestión Pública, París, 1998.

resultados individuales. De esta manera, cada persona podrá comprender mejor su propia contribución al mandato global de la Organización. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en sus amplias iniciativas de cambio, ha introducido los "acuerdos de rendición de cuentas", con objeto de definir los requisitos indispensables y aclarar las funciones de responsabilidad de todas las partes interesadas en virtud de la delegación de atribuciones en materia financiera.

72. En el caso del ACNUR, se firmó un "pacto" para establecer las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas, una vez delegadas en el personal directivo las facultades de gestión de los recursos humanos. Como parte integrante de ese "pacto", la Dirección de Gestión de Recursos del ACNUR se compromete a proporcionar lo siguiente:

- capacitación y gestión de recursos humanos para los representantes del ACNUR, centrándose en las repercusiones para ellos, en calidad de administradores, de las facultades delegadas en relación con los recursos humanos;
- capacitación funcional en materia de recursos humanos para el personal administrativo que desempeñará la función delegada;
- un amplio Manual del Personal que abarque todas las atribuciones delegadas en relación con los recursos humanos.

73. En las Naciones Unidas se necesitarán unas inversiones análogas en capacitación para lograr que el personal a todos los niveles tenga los conocimientos y aptitudes requeridos, ya que el potenciamiento de la capacidad de acción no se logra espontáneamente como consecuencia de la delegación de facultades. De hecho, a muchas personas les resulta más fácil realizar su labor de gestión o trabajar en un entorno estrictamente controlado que en uno que dé al personal, especialmente a los administradores, cierto grado de libertad.

74. Los Inspectores han observado los esfuerzos desplegados en los últimos años por la Secretaría de las Naciones Unidas para formar a los supervisores en "la gestión de las personas" y al personal y a los administradores por igual en las técnicas de solución de controversias. En los párrafos 20 a 22 del informe del Secretario General sobre la rendición de cuentas y la responsabilidad (A/55/270) se dan detalles de programas concretos de capacitación de supervisores y administradores. La Dependencia sabe asimismo, que, como parte de los esfuerzos por modificar la cultura organizacional y fomentar la capacidad de los recursos humanos, las Naciones Unidas han instaurado un proceso de carácter participativo encaminado a definir los valores fundamentales de la Organización y la competencia y capacidad básicas y de gestión, y que para fortalecer y promover éstas se están reajustando los programas de perfeccionamiento del personal y se están elaborando otros nuevos. Los Inspectores consideran que es importante que esos esfuerzos continúen y se complementen con programas destinados a informar mejor al personal acerca de sus derechos y obligaciones. Tales programas deberían formar parte integrante de todo plan de formación al entrar en el servicio. Asimismo, en el proceso de contratación debería prestarse más atención a la capacidad de gestión. Esas inversiones en capacitación entrañan costos que la Organización debería prever en su presupuesto.

C. Potenciación de la capacidad de acción y supervisión de los administradores

75. Los Inspectores están de acuerdo con la premisa de que lo que pueda delegarse debe delegarse. Sin embargo, las atribuciones que se deleguen deben estar claramente definidas y, al igual que en un contrato, pueden requerir una carta o documento especial que otorgue formalmente facultades y responsabilidades a determinados funcionarios. Debe haber absoluta claridad acerca de las funciones y responsabilidades para evitar que siga habiendo confusión en relación con estas últimas.

76. Esto es especialmente importante, porque la Secretaría está experimentando importantes transformaciones. Los funcionarios deberían saber sin ambigüedad qué hay que hacer y qué se espera de ellos. Cada orden de delegación de facultades debe incluir, como mínimo, lo siguiente:

- a) La citación de la fuente de la cual provienen las facultades;
- b) Una descripción de las facultades que se delegan, con objetivos claros y coherentes;
- c) Toda limitación que se imponga, inclusive las limitaciones a la subdelegación;
- d) La indicación de cualquier delegación anterior que deba revisarse o revocarse cuando proceda;
- e) La fecha de entrada en vigor de la delegación y la duración de ésta;
- f) Los detalles relativos a las obligaciones en materia de presentación de informes que entraña la delegación de atribuciones para permitir una supervisión adecuada (volumen, frecuencia de los informes y otros detalles, en particular en las relaciones entre las oficinas exteriores y la Sede).

77. Todos los instrumentos de delegación deberían examinarse para determinar si sus términos son claros, internamente coherentes con las actuales políticas, reglamentos y normas de las Naciones Unidas y, especialmente, si es posible una delegación ulterior. Se entiende que toda atribución que se delegue puede ser objeto de modificación y/o revocación.

(→ Recomendación 6)

78. En general, la puesta en práctica satisfactoria de la delegación de facultades en los administradores dependerá en gran medida de la eficiencia con que se desempeñan las funciones de apoyo (gestión financiera y de recursos humanos, adquisiciones, administración de edificios, tecnología de la información, etc., que se les preste, ya sea bajo su supervisión directa o en forma de servicios "comunes" en los lugares donde haya más de una dependencia sustantiva.

La prestación de un apoyo eficiente en términos de servicios administrativos ayudará a los administradores cuyas atribuciones se hayan aumentado a ejercer su autoridad para ejecutar los planes de trabajo y dirigir sus dependencias. Al mismo tiempo, deben poder obtener, cuando sea necesario, orientaciones adicionales acerca de la correcta aplicación e interpretación del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, el Estatuto y el Reglamento del Personal, las normas de planificación de programas, y las instrucciones administrativas. Los Inspectores consideran que el establecimiento en la Oficina de Gestión de Recursos

Humanos de una suerte de función de "asistencia al usuario" destinada a proporcionar esas orientaciones contribuiría en gran medida a reforzar las competencias de gestión y la rendición de cuentas. También deberían preverse funciones de asesoramiento análogas para ayudar a los administradores a desempeñar las nuevas responsabilidades financieras que se hayan delegado en ellos. A este respecto, los Inspectores desean destacar, como buena práctica, la creación en el ACNUR de los puestos de administrador superior de recursos con el fin de prestar esa asistencia.

79. Cabría sostener que una justa delegación de facultades en los administradores de programas pondría la adopción de decisiones en manos de las personas responsables de ejecutar los programas de trabajo previstos en sus mandatos, reduciendo así al mínimo los engorrosos procesos burocráticos. Este objetivo puede lograrse en la medida en que los administradores estén totalmente familiarizados con las políticas pertinentes a nivel de toda la Organización, tal como las haya definido la Asamblea General. De otro modo, tienen que poder acceder a esos conocimientos a través de sus propios servicios o los servicios "comunes" de apoyo administrativo, junto con las orientaciones que han de proporcionar los servicios administrativos centrales.

(→ Recomendación 7)

80. De hecho, como señaló el Director Ejecutivo del PMA, a medida que aumenta la rendición de cuentas de la Administración, la responsabilidad de las funciones de apoyo ha de pasar de una labor dirigida al control a la de ayudar a los administradores a administrar. Esto es particularmente importante en el caso de la Secretaría de las Naciones Unidas, que tiene importantes oficinas fuera de la Sede, donde los servicios administrativos comunes para las dependencias sustantivas los presta, en grado variable, una dependencia "central" (en cada uno de los lugares). Es preciso desplegar esfuerzos para lograr un cambio de mentalidad, a fin de que los que prestan los servicios administrativos no confundan su papel de apoyo con el de la adopción de decisiones, función que ha de ejercer el jefe de la oficina sustantiva.

81. Los administradores, ya sea en la Sede o sobre el terreno, deben tener un acceso constante e inmediato a la información pertinente. El desarrollo del SIIG será sumamente útil a este respecto, una vez que se hayan superado las actuales limitaciones y dificultades. La aplicación del SIIG ha dado lugar sin duda a un mayor acceso a la información y a una mayor precisión en los procedimientos y la tramitación administrativos. Sin embargo, muchas oficinas se han quejado de que el mal funcionamiento del sistema, sus prolongados tiempos de respuesta, su limitada capacidad para proporcionar estadísticas sobre el volumen de trabajo como base para los indicadores de la actuación profesional y los resultados, y los retrasos en la conclusión de sus diversas fases no han permitido, hasta la fecha, lograr las economías por aumento de la eficiencia que se preveía inicialmente obtener de su aplicación. Además, los Inspectores estiman que la Secretaría aún no ha sacado pleno provecho de las oportunidades que ofrece la Intranet para poner a disposición de todos información general en una forma fácil de utilizar.

(→ Recomendación 8)

82. Por lo que respecta a la cuestión de la supervisión, y como se ha señalado en los párrafos 24, 43 y 44, la Asamblea General se ha preocupado una y otra vez, al tratar las cuestiones de la delegación de facultades, de la necesidad de garantizar el control central de las

políticas generales definidas por ella tanto respecto de las cuestiones financieras como de las relativas a los recursos humanos. Es indispensable que las dependencias centrales mantengan una constante capacidad de supervisión, que les permita medir los progresos y detectar las posibles deficiencias. El grado de supervisión y las obligaciones conexas de presentación de informes deberían guardar proporción con el grado de delegación de facultades.

83. Esa capacidad de supervisión depende de la disponibilidad de tecnologías y sistemas de información adecuados, así como de la cooperación de los mecanismos de supervisión pertinentes. Como ha indicado el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) en su página de la Web acerca de los procedimientos financieros mejorados, los procesos de contabilidad se están volviendo más eficientes gracias al desarrollo de sistemas automatizados, que incorporan procesos de validación para reducir al mínimo los errores de entrada de datos. Los mejores sistemas integrados de información de gestión proporcionan información más tempestiva y precisa sobre los costos, así como detalles más exactos de los fondos disponibles, lo que permite evitar que involuntariamente se superen las asignaciones presupuestarias. Los administradores tienen también mayores facultades para redistribuir los recursos y responder mejor a los cambios en las necesidades, sin salirse por ello de los límites presupuestarios globales.

84. De manera análoga, la tecnología de la información debería facilitar la presentación periódica de informes sobre las medidas pertinentes relacionadas con los recursos humanos, a fin de dar a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos la posibilidad de ejercer una supervisión regular de las medidas respecto de las cuales tiene la responsabilidad de la política general.

(→ Recomendación 9)

D. Medición de la actuación profesional y los resultados,
y determinación de las consecuencias

85. El tercer elemento básico del marco de rendición de cuentas será la capacidad de la Organización de medir efectivamente la actuación profesional y el rendimiento de los funcionarios en los que haya delegado facultades, y de su grado de respuesta a las conclusiones que se hayan sacado de tal medición. El sistema de evaluación de la actuación profesional (PAS) establecido en 1995 es una medida importante en este sentido. El fortalecimiento de los mecanismos de aplicación, inclusive el mayor uso de medidas disciplinarias contra las personas que desarrollan actividades ilícitas, servirá también, si va acompañado por mejoras en la administración de justicia, de fundamento para cualquier sistema de rendición de cuentas que la Secretaría decida proponer.

86. Sin embargo, aún han de establecerse mecanismos para distinguir entre los fallos deliberados y los accidentales, es decir, entre:

- los que se deban a corrupción, falta de honradez y negligencia en el cumplimiento del deber, que deben afrontarse mediante sanciones disciplinarias; y
- los que se deban a un criterio equivocado, a falta de discernimiento, a ignorancia o a inexperiencia, ante los cuales habría que adoptar medidas correctivas tales como la capacitación o, como último recurso, el traslado a otros puestos.

87. En lo que respecta al primer caso, parece existir un conjunto suficiente de reglamentos y normas destinados a limitar el comportamiento incorrecto, como la regla 112.3 del Reglamento de Personal ("Podrá exigirse a todo funcionario que repare, total o parcialmente, cualquier perjuicio financiero que haya causado a las Naciones Unidas por negligencia o por haber infringido alguna disposición del Estatuto o del Reglamento o alguna instrucción administrativa"). La regla 114.1 de la Reglamentación Financiera Detallada ("... El funcionario que adopte una medida o decisión contraria a la presente Reglamentación Financiera Detallada, o a las instrucciones administrativas expedidas en relación con ella, podrá ser tenido por responsable, personal y financieramente, de las consecuencias de tal medida o decisión"). Evidentemente, además de las reglas citadas, todo funcionario cuya mala actuación profesional se deba a corrupción, falta de honradez o negligencia en el cumplimiento del deber estará sujeto a lo dispuesto en el capítulo X del Estatuto y el Reglamento del Personal.

88. Esto reviste particular importancia en el caso de la conducta de los administradores de programas, como lo demuestra la petición que la Asamblea General hizo al Secretario General en el párrafo 3 de la sección II de su resolución 51/226, en el sentido de que "emita instrucciones administrativas concretas en que se establezca claramente la responsabilidad y obligación de rendir cuentas de los directores de programa respecto de la utilización adecuada de los recursos humanos, así como las sanciones que corresponda aplicar de conformidad con la regla 112.3 del Reglamento de Personal por cualquier perjuicio financiero que sufran las Naciones Unidas como resultado de negligencia grave, con inclusión de la motivación indebida y la transgresión intencional o desestimación temeraria del Estatuto y Reglamento del Personal y las políticas establecidas que rigen la contratación, la colocación y los ascensos".

89. Los Inspectores han tomado nota de los informes del Secretario General, contenidos en los documentos A/53/849 y A/54/793, sobre las irregularidades de la gestión que ocasionan pérdidas financieras a las Naciones Unidas. A juicio de los Inspectores, estos informes son los pasos preliminares para atender la petición de la Asamblea General mencionada más arriba, e instan a que se apliquen íntegramente.

90. En lo que respecta a los casos debidos a un criterio equivocado, a falta de discernimiento o a inexperiencia, parece ser necesario que la Secretaría instituya mecanismos específicos -como la capacitación- en relación con cada caso (a diferencia de los cursos de formación general accesibles a todo el personal, en forma voluntaria). En definitiva, esos casos pueden deberse a deficiencias en las políticas de colocación de la Secretaría, al destinar al personal a puestos para los que no están plenamente calificados o para los que no son aptos. Esos casos deberían abordarse mediante un sistema de contratación/colocación más riguroso y diligente.

91. Así pues, un sistema integral de rendición de cuentas debe basarse en los siguientes principios:

- la creación de un clima de claridad y transparencia en la promulgación de las instrucciones (publicaciones administrativas) y la comunicación a todos los niveles de la Secretaría, y en particular entre los administradores y sus subordinados;

- la provisión a los administradores de todo el apoyo, la información y la orientación necesarios en relación con las funciones que tienen que desempeñar, inclusive las que atañen a sus relaciones con los subordinados, y para la solución de los posibles desacuerdos; y
- la existencia de mecanismos adecuados para evaluar la actuación profesional de los funcionarios en quienes se deleguen facultades, y el fortalecimiento de los mecanismos coercitivos para hacer frente a los casos de una actuación deficiente.

(→ Recomendación 10)

92. Los Inspectores no quisieran concluir el presente informe sin mencionar la honda preocupación del personal, expresada por conducto de los órganos representativos reconocidos (véanse los párrafos 45 y 46 supra), de que, en ausencia de un sistema adecuado de rendición de cuentas, los derechos del personal en virtud del Reglamento y el Estatuto no estén suficientemente protegidos contra posibles decisiones arbitrarias de los supervisores. Se recomienda que la Administración tenga en cuenta, en la mayor medida posible, las opiniones y sugerencias del personal, que garantice que sus derechos se respeten y que se celebren consultas con los representantes del personal en el contexto del sistema mejorado de comunicación.

(→ Recomendación 11)

93. En suma, cabe afirmar que, en términos de su administración, las Naciones Unidas sólo podrían haber funcionado, desde su fundación, mediante el recurso a la delegación de facultades. El Secretario General, al tratar de introducir en la Secretaría los rasgos de una cultura de gestión modernizada, ha desplegado considerables esfuerzos para aumentar el uso de tal delegación. Este proceso ha suscitado, inicialmente, la satisfacción general de los Estados Miembros, pero también ha sido objeto de expresiones de preocupación por muchos de sus detalles concretos, en particular en lo que concierne a la necesidad de un control central. Los Inspectores consideran que el proceso debe continuar pero que, para que siga por buen camino, habrán de observarse estrictamente los diversos requisitos y puntos de referencia que se esbozan en el presente informe.
