

DELEGACIÓN DE AUTORIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

PARTE II

**SERIE DE INFORMES SOBRE LA GESTIÓN BASADA
EN LOS RESULTADOS EN EL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Even Fontaine Ortiz

Ion Gorita

Victor Vislykh

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2004**

JIU/REP/2004/7

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

DELEGACIÓN DE AUTORIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

PARTE II

**SERIE DE INFORMES SOBRE LA GESTIÓN BASADA
EN LOS RESULTADOS EN EL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Even Fontaine Ortiz

Ion Gorita

Victor Vislykh

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2004**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS		iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	1
II. LA DELEGACIÓN DE AUTORIDAD.....	6 - 38	3
III. RENDICIÓN DE CUENTAS	39 - 69	19

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GBR	gestión basada en los resultados
IMIS	Sistema Integrado de Información de Gestión
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PBR	presupuestación basada en los resultados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

I. INTRODUCCIÓN

1. Como se indica en la Parte I del presente informe, uno de los principales focos de atención de la reforma de las prácticas de trabajo de las Naciones Unidas ha sido la introducción progresiva de técnicas de presupuestación basada en los resultados (PBR) por parte de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En un informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) de 1999 figura un primer examen de la experiencia de las organizaciones en la PBR, en el que se señala que "hay en general un consenso creciente entre las demás organizaciones del sistema en apoyo de la presupuestación basada en los resultados como herramienta para lograr una mayor transparencia presupuestaria y una mayor rendición de cuentas al prestar más atención a los resultados y al utilizar indicadores del desempeño para vincular la ejecución con el presupuesto"¹. En los cerca de cinco años transcurridos desde la publicación de ese informe, el enfoque basado en los resultados ha seguido progresando, en unas organizaciones más que en otras, con el objetivo de establecer un sistema de gestión basada en los resultados (GBR) que abarque todas las facetas de las operaciones administrativas.

2. De particular importancia es la aplicación de ese sistema a las estructuras existentes de gestión de los recursos humanos, que análogamente habrán de reformarse si se quiere que sirvan para aplicar un enfoque verdaderamente basado en los resultados. Sobre la base de su análisis, los Inspectores han seleccionado las cuestiones específicas de la delegación de autoridad y la rendición de cuentas (las que se trata en el presente informe), y los arreglos contractuales y la gestión de la actuación profesional (de los que se trata en la Parte III) como elementos de importancia fundamental para la creación de un sólido sistema de GBR, con hilos conductores comunes que vinculen a estos cuatro aspectos de la gestión de los recursos humanos. Con todo, los Inspectores son conscientes de que hay otras cuestiones como la movilidad, la contratación y el perfeccionamiento del personal, que sólo se tratan tangencialmente en este informe, pero que también influyen en el desempeño institucional e individual.

3. Cabe señalar que en la última década, la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas han emprendido importantes reformas en la esfera de la gestión de los recursos humanos, y en el 2000, la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), aprobó un marco para la gestión de los recursos humanos para poder establecer políticas eficaces de recursos humanos y vincularlas con los objetivos institucionales². Aunque sería prematuro intentar evaluar los efectos de estas recientes reformas, la Dependencia espera contribuir a la aplicación de los cambios propuestos presentando aquí, como se ha hecho en la Parte I, una lista de los factores fundamentales para lograr la puesta en práctica de los conceptos desarrollados en los últimos años, y en particular los enunciados por la CAPI en su marco, y cimentar la creación de un verdadero marco para la delegación de autoridad y la rendición de cuentas.

4. Al igual que en los demás documentos de la serie, se presentan, dentro de recuadros, ejemplos específicos de políticas, procesos y prácticas que incluyen uno o varios de estos factores de éxito. También se trata de los principales retos y dificultades con que se enfrentan

¹ JIU/REP/99/3, conclusión E.

² A/55/30.

algunas de las organizaciones al intentar aplicar estas nuevas políticas. Los criterios que se identifican en esta y otras partes del informe se enuncian en la reseña general que se publica aparte. En términos generales, como esta segunda parte del informe se preparó al mismo tiempo que la primera y la tercera, la metodología aplicada en su investigación y su redacción es la descrita en la reseña. En particular, un primer borrador del presente texto se presentó para su examen en una reunión de trabajo, celebrada en junio de 2004, abierta a todos los funcionarios pertinentes de las organizaciones que participaban en la Dependencia, la mayoría de las cuales estuvieron representadas. La participación activa y constructiva que tuvo lugar en dicha reunión fue una importante contribución a la preparación de este marco de referencia.

5. Los Inspectores desean expresar su agradecimiento a todos los que han contribuido a la preparación del informe.

II. LA DELEGACIÓN DE AUTORIDAD

6. La delegación de autoridad es un requisito indispensable para aplicar con éxito la gestión basada en los resultados. Para que los administradores sean responsables de los resultados que obtienen deben estar debidamente facultados mediante una clara delegación de autoridad en todas las esferas, incluida en especial, la gestión de los recursos humanos. Estas cuestiones se han tratado ya detalladamente en un informe de la DCI sobre la delegación de facultades para la gestión de los recursos humanos y financieros en las Naciones Unidas, cuyas recomendaciones hizo suyas la Asamblea General de las Naciones Unidas³. Más generalmente, en el marco de la CAPI se destaca la necesidad de facultar al personal para que participe en las decisiones que afectan a la organización como uno de los principios básicos del estilo de gestión que es necesario adoptar para la buena gobernanza⁴.

7. El objetivo primordial de la delegación de autoridad es favorecer una utilización más eficaz de los recursos y facilitar la aparición de organizaciones más ágiles y con mayor capacidad de reacción, lo que aumentaría el rendimiento general. En vista de que el rendimiento aumenta cuando se delega directamente la autoridad de gestión y la responsabilidad a las personas que están más próximas a la labor, las organizaciones más avanzadas del sector privado procuran que los procesos internos concedan a los administradores la autoridad y la flexibilidad que necesitan para contribuir a llevar a cabo la misión de la organización. La DCI ha observado anteriormente que en las administraciones públicas se ha registrado una acusada tendencia a crear un estilo de gestión menos desconfiado y restrictivo, gracias a una mayor delegación de autoridad en los superiores directos. Lo que se propugna ahora no es ya la delegación de autoridad en los administradores por razones de conveniencia, que siempre ha existido en distintos procedimientos administrativos, sino más bien una modificación total de la cultura de gestión⁵.

8. Es preciso distinguir, desde el principio, entre la auténtica delegación de autoridad, que significa el traspaso de la facultad de adoptar decisiones, y la descentralización, que puede entenderse como la mera distribución de responsabilidades administrativas entre las dependencias de una secretaría en distintos lugares geográficos. Aunque en las organizaciones de las Naciones Unidas, tradicionalmente caracterizadas por un mando centralizado, la delegación de autoridad se ha vinculado de hecho a la descentralización y se ha aplicado principalmente a las organizaciones que tienen una importante presencia sobre el terreno, los principios subyacentes son igualmente válidos en las sedes y deberían aplicarse en éstas.

³ JIU/REP/2000/6; decisión 55/481 de la Asamblea General, de 14 de junio de 2001. A/55/49, vol. III, pág. 97.

⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 30, documento A/55/30, anexo II.*

⁵ JIU/REP/2000/6.

¿Cuáles son los factores fundamentales que permiten lograr la delegación de autoridad?

A. La jerarquía de mando vertical

9. En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puede observarse claramente la jerarquía de mando vertical que, partiendo de los órganos legislativos y pasando por el jefe ejecutivo desciende a la totalidad de la secretaría. La autoridad general y la responsabilidad del jefe ejecutivo en tanto que principal oficial administrativo de la organización se enuncia claramente en su carta, documento constitucional o jurídico equivalente, donde también a veces se especifica que el jefe ejecutivo puede delegar parte de su autoridad en el siguiente nivel de la jerarquía de mando. No obstante, cuando los nombramientos para ocupar otros puestos de alto nivel en la organización -además del jefe ejecutivo- se producen por un proceso de elección que tiene lugar en los órganos legislativos, la jerarquía de mando puede resultar ambigua y poco clara. Eso es lo que ocurre en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), donde los cinco funcionarios de más alto nivel son elegidos por la Conferencia de Plenipotenciarios, mientras que en la Organización Mundial de la Salud (OMS), los nombramientos del Director General y de los seis Directores Subregionales tienen lugar en los órganos legislativos.

10. Los mecanismos de control y aprobación excesivos y la microgestión son obstáculos que impiden el cambio, obstaculizan el paso a una cultura de gestión basada en los resultados. Las normas y reglamentos actuales deberían modificarse para permitir las reformas.

Criterio 1

La jerarquía de mando vertical es clara e inequívoca.

B. Determinación de las facultades que deben delegarse

11. Tradicionalmente, en las organizaciones de las Naciones Unidas no se ha alentado a los administradores -o éstos se han mostrado renuentes- a ocuparse de la gestión integral de su personal, y las oficinas de recursos humanos han debido dedicar la mayor parte de sus recursos a esa tarea en lugar de a las cuestiones estratégicas. No obstante, en algunas organizaciones se observa una tendencia a permitir la intervención de los administradores en el uso de los recursos humanos, y en particular en la selección de candidatos, como se indica a continuación.

En 2002 se inició **en las Naciones Unidas un nuevo sistema de selección de personal** con el objetivo expreso de cambiar la cultura de la Organización facultando al personal y a los administradores para desempeñar sus funciones y haciéndolos responsables de sus actos y los resultados obtenidos⁶. La instrucción administrativa publicada para aplicar este sistema indica claramente que los administradores de los programas deberán ocuparse no sólo de preparar los criterios de evaluación de los puestos, sino también de evaluar a los candidatos y de proponer, por conducto del jefe del departamento u oficina, una lista de candidatos cualificados, no clasificados, que se consideren idóneos para esas funciones. Si bien en el pasado los órganos mixtos de revisión estudiaban los casos individuales y respaldaban las recomendaciones de los administradores o presentaban a otros candidatos en lugar de los propuestos, con el nuevo sistema, los órganos de revisión tan sólo determinan si los candidatos propuestos han sido evaluados con arreglo a los criterios de evaluación previamente aprobados y si se han seguido los procedimientos correspondientes. El jefe del departamento u oficina puede entonces elegir a cualquiera de esos candidatos⁷. Aunque es aún muy pronto para determinar cuáles han sido los efectos en la práctica, puede considerarse que es la primera vez que en las Naciones Unidas se intenta verdaderamente dar a los jefes de departamento la responsabilidad de elegir a los candidatos.

La **Oficina Internacional del Trabajo (OIT)** cuenta con una nueva estrategia de recursos humanos en la que se establece la responsabilidad y la rendición de cuentas de los administradores directos en las decisiones sobre la contratación como criterio importante en el proceso de contratación y selección⁸. En un acuerdo colectivo sobre los procedimientos de asignación de recursos, firmado en 2000, se conceden mayores atribuciones a los administradores directos a este respecto. Se establece un procedimiento amplio para la contratación y la selección en el que el administrador directo se ocupa de la evaluación técnica de las competencias, experiencia y conocimientos profesionales de los posibles candidatos para ocupar una vacante, y para formular una recomendación al Director General quien adopta la decisión final⁹.

⁶ Boletín del Secretario General de las Naciones Unidas, ST/SGB/2002/5.

⁷ Instrucción administrativa de las Naciones Unidas, ST/AI/2002/4.

⁸ "Resultados a través del desarrollo: un nuevo programa de desarrollo de las personas y de las carreras para la OIT", GB.276/PFA/16, párr. 20.

⁹ "Collective agreement on resourcing procedures", GB.279/PFA/12, apéndice V.

12. Cuando se otorga una nueva facultad a los administradores debe estudiarse detenidamente cuál es el nivel óptimo de delegación. En las Naciones Unidas, por ejemplo, las asociaciones del personal y diversos administradores de programas consideran que aunque se han hecho avances considerables en los últimos años, el traspaso de facultades ha llegado al grado máximo posible. Señalan que aunque la delegación de autoridad puede tener lugar al nivel de los departamentos, se plantearán problemas si la autoridad se sigue delegando y pasa al nivel intradepartamental. No obstante, otros consideran que hay buenas oportunidades para delegar más autoridad en los administradores de los programas¹⁰.

13. Por otra parte, algunos administradores de programas expresan su preocupación por que se les encomiende la responsabilidad de algunas tareas sin que se les delegue la autoridad correspondiente, y que se estén traspasando tareas administrativas a departamentos sustantivos presentándolas como delegación de autoridad. Como se ha observado anteriormente, si bien la delegación de autoridad puede estar efectivamente asociada en algunas ocasiones al traspaso de las tareas administrativas centralizadas a las dependencias de apoyo administrativo pertenecientes a los departamentos sustantivos (como las Unidades de Apoyo Administrativo de la OMS o las Oficinas Ejecutivas en las Naciones Unidas), es importante establecer una distinción clara entre el simple traslado del apoyo administrativo y el verdadero traspaso de la facultad de adoptar decisiones a los administradores directos.

14. Además puede ocurrir que lo que se califica de delegación de autoridad en realidad no sea más que delegación de firma. En la primera, una autoridad administrativa transfiere a otra autoridad sus responsabilidades en una esfera de acción determinada, mientras que en la segunda, el representante autorizado simplemente adopta decisiones en nombre de la autoridad que delega. La distinción entre delegación de autoridad y la delegación de firma se ha examinado ampliamente en la secretaría de la UIT como parte de un ejercicio destinado a aclarar las cuestiones de la delegación y actualizar los instrumentos administrativos¹¹. No obstante, este análisis concierne a todas las organizaciones que desean adoptar la GBR, y debe tenerse en cuenta que las limitaciones que entraña la delegación de firma son un obstáculo para el verdadero traspaso de la facultad de adoptar decisiones.

15. Los riesgos que conlleva la delegación de autoridad son las posibles pérdidas de economías de escala y la disminución de la coherencia en la aplicación de las políticas institucionales. Algunas organizaciones se muestran renuentes a delegar la autoridad con respecto a la contratación porque ello puede hacer más difícil la aplicación de las políticas institucionales (como las de la distribución geográfica, el equilibrio de géneros o el empleo de cónyuges). Incluso cuando se acuerdan a nivel departamental las metas de ciertas esferas de los recursos humanos, puede ser difícil alcanzarlas si el jefe de cada oficina/división/subdivisión del departamento tiene la libertad de adoptar decisiones sobre la selección. La adopción de decisiones respecto del personal por parte de los administradores también puede ser difícil de compatibilizar con las necesidades operacionales en materia de movilidad, particularmente en las

¹⁰ Véase la evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI) en "Examen de la duplicación, la complejidad y la burocracia en los procesos y procedimientos administrativos de las Naciones Unidas", A/58/211, párr. 35.

¹¹ JIU/REP/2001/3, párrs. 53 a 57.

organizaciones con numerosas operaciones sobre el terreno que siguen estrictas políticas de rotación, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

16. Por consiguiente, en algunas organizaciones la autoridad última en la selección de candidatos, en particular en la categoría del cuadro orgánico, sigue residiendo en el jefe ejecutivo. Debe señalarse que los propios órganos rectores a veces se muestran renuentes a ceder la autoridad a los jefes de las secretarías en cuestiones de contratación o que incluso han restringido esta autoridad, ya sea estableciendo un número cada vez mayor de objetivos legislativos o poniendo en cuestión algunas de las decisiones adoptadas por las secretarías. La verdadera delegación de la gestión de los recursos humanos de la organización debe partir de las fuentes mismas de la autoridad, a saber, los órganos rectores, y pasando por los jefes ejecutivos, llegar a los jefes de departamentos y los administradores directos, y debe a todos los niveles existir una clara voluntad política de llevar a cabo esa delegación.

Criterio 2

La delegación de autoridad está claramente determinada.

C. Documentación de la delegación de autoridad

17. En los últimos años muchas organizaciones han desplegado esfuerzos por actualizar y simplificar sus normas y reglamentos de personal así como sus normas y reglamentos financieros. No obstante, la delegación de autoridad todavía se suele describir en un sinnúmero de instrumentos administrativos, distintos de esas normas y reglamentos, que deben ser estudiados individualmente por los administradores y el personal. En repetidas ocasiones los funcionarios que se entrevistaron con los Inspectores expresaron su preocupación por el exceso -y no por la escasez- de instrucciones dirigidas a los administradores.

18. Por consiguiente algunas secretarías han procurado reunir en un solo documento la autoridad delegada a ciertos tipos de oficinas. Ejemplo de ello es la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), por ejemplo, donde tanto las responsabilidades y las líneas de mando de las dependencias orgánicas en todos los lugares se aclararon en 1999 con la publicación de una "Circular sobre responsabilidades y relaciones"¹². El departamento de operaciones (OD) del PMA también publicó una Orden Ejecutiva en el 2000 titulada "Guidelines for model structure, unit definitions, distribution and allocation of functions, functional statements workflow and delegation of authority for the OD Bureaux (Directrices sobre modelos de estructura, definición de unidades, distribución y asignación de funciones, declaraciones funcionales, flujo de trabajo y delegación de atribuciones para las oficinas del DO) para ofrecer orientación general, y definir más claramente la cadena de decisiones del Departamento de Operaciones a raíz del inicio de su programa de cambio

¹² FAO, OCD/99/22.

institucional¹³. En la OMS, el Departamento de Servicios de Recursos Humanos compiló en el 2003 una "List of Delegation of Authority relating to WHO Staff Rules and Human Resources". No obstante, los Inspectores consideran que la labor de la UNESCO a este respecto es particularmente digna de mención.

El Director General de la **UNESCO** publicó en el 2002 una nota sobre la delegación de autoridad en las oficinas sobre el terreno en la que se señalaba que el personal en el que se delegara una facultad particular debía saber de qué era responsable, y el personal que delegara esa autoridad debía interpretar del mismo modo la actuación que esperaba del personal al que se delegara la autoridad¹⁴. Se adjunta a la nota un **Cuadro de autoridades y responsabilidades** compilado por la Oficina de Control Interno. Los Inspectores consideraron que el cuadro era un instrumento recapitulativo extremadamente útil en el que se aclaraban las facultades de las oficinas exteriores en relación con la sede, y se explicaba la responsabilidad relacionada con cada facultad. Está trabajando ahora en la creación de un cuadro de autoridades para toda la organización en el que las autoridades de las oficinas exteriores y la sede figurarán en un marco único.

19. Esos documentos recapitulativos deben, cuando proceda, ser complementados por órdenes de delegación individuales dirigidas a los jefes de departamento o de las oficinas, en las que se describan de forma inequívoca las responsabilidades específicas que se asignen y la autoridad concomitante que se delegue. Por ejemplo, en las Naciones Unidas esas órdenes consisten en un boletín del Secretario General. El instrumento equivalente en la UIT es la Orden de Servicio¹⁵. Todos los instrumentos de delegación deben difundirse sistemáticamente así como examinarse periódicamente para garantizar su claridad y coherencia.

20. Es importante, aunque no siempre posible, que en el caso de los funcionarios del mismo nivel a los que se delega autoridad para el uso de los recursos humanos, haya coherencia en el nivel de la autoridad delegada. Los Inspectores han observado varios casos, particularmente en las redes descentralizadas de los organismos especializados, en los que la autoridad delegada a los administradores de la misma categoría o con el mismo cargo varía, lo que genera confusión y resentimiento. Ha habido también casos en los que un supervisor poseía más autoridad delegada que su supervisor, lo que tenía como resultado la confusión de las distintas responsabilidades.

¹³ OD/2000/004, 10 de noviembre de 2000.

¹⁴ UNESCO, DG/Note/02/11, 21 de mayo de 2002.

¹⁵ La Orden de Servicio se define como "una acción administrativa prescriptiva que forma parte integral del orden jurídico interno de la organización y genera derechos u obligaciones para todo el personal o parte de éste" (Orden de Servicio N° 00/1, párr. 2.2).

Criterio 3

La delegación de autoridad está claramente definida en los instrumentos administrativos generales o en las distintas órdenes de delegación de autoridad y es sistemática.

D. Sistemas de información de la gestión

21. No siempre se han adoptado sistemas de información de la gestión (SIG) para apoyar la delegación de autoridad. Aunque muchas organizaciones están creando sistemas de información de la gestión integrados con el fin de optimizar los procesos administrativos y financieros y mejorar la rendición de cuentas respecto de los recursos humanos y financieros¹⁶, se ha observado una tendencia a concentrarse inicialmente en la creación de los componentes financieros de los SIG. Muchas organizaciones todavía dependen de sus propios sistemas para la gestión de los recursos humanos (FAO, UIT, UNESCO, ACNUR, ONUDI y OMS, por ejemplo). Los sistemas instalados han tomado como modelo los SIG financieros más que los trámites de los recursos humanos y a veces no incluyen módulos que son fundamentales para la gestión de esos recursos, como la gestión de la actuación profesional o el perfeccionamiento del personal. Algunas de esas organizaciones reconocen que existe una discrepancia entre sus necesidades en materia de gestión de datos en el campo de los recursos humanos y los sistemas de gestión de datos establecidos. Además, algunos de los primeros sistemas, como el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), de las Naciones Unidas, se basan en tecnología más antigua, que no puede proporcionar el tipo de información generada por los nuevos programas de bases de datos como Galaxy o e-PAS.

22. La determinación del momento más oportuno para la introducción de los nuevos sistemas de información de la gestión es fundamental. En algunos casos el comienzo de los nuevos sistemas se ha retrasado porque previamente se debía proceder a la simplificación de los procesos administrativos y a la redefinición de las autoridades. En otros casos, se han tomado decisiones sobre una nueva delegación o nuevos procesos administrativos que más tarde han resultado ser incompatibles con las nuevas aplicaciones o los nuevos sistemas de tecnología de la información. Las dos tareas deben emprenderse al mismo tiempo.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que la introducción del sistema **PeopleSoft**, que incluye mecanismos de control, permitirá delegar claramente la autoridad para la certificación de los trámites cotidianos al nivel en el que se llevan a cabo. Los administradores sólo tendrán que examinar informes sobre las excepciones en forma periódica.

¹⁶ JIU/REP/2002/9.

Criterio 4

La gestión adecuada de los sistemas de información apoya la delegación de autoridad.

E. Acceso a la información

23. Los administradores deben tener acceso constante e inmediato a información actualizada sobre las normas, reglamentaciones políticas y procedimientos relacionados con la gestión de sus recursos humanos. Aunque todas las organizaciones de las Naciones Unidas han publicado un número considerable de documentos administrativos en sus redes internas, y también los han difundido en CD-ROM en algunos casos, todavía no han elaborado todas ellas manuales administrativos accesibles en línea con funciones de búsqueda avanzadas.

En las **Naciones Unidas**, se preparó en 2000 un **manual de recursos humanos** electrónico al que todo el personal tuvo acceso por medio de Intranet e Internet en 2001. El manual, con el que se puede acceder a todas las normas y procedimientos administrativos, así como a todas las publicaciones y circulares administrativas pertinentes, ofrece al personal más de 150 formularios electrónicos que se usan para fines administrativos así como la posibilidad de cumplimentarlos directamente en pantalla. El índice temático permite encontrar fácilmente la información deseada.

En el contexto de la reforma de la gestión de los recursos humanos, el **UNICEF** ha actualizado su manual de recursos humanos, que ahora puede consultarse en línea.

Análogamente, el Departamento de Servicios de Recursos Humanos de la **OMS** ha incluido en sus actividades previstas para el 2004-2005 la elaboración de una guía electrónica de los recursos humanos.

24. Es importante que los documentos y directrices administrativos se actualicen muy regularmente para incluir en ellos las nuevas políticas y los cambios en la delegación de facultades. Los Inspectores han observado varios casos en que los esfuerzos desplegados por las secretarías por actualizar sus manuales administrativos se han prolongado durante varios años, muchas veces por falta de los recursos necesarios para ello, y se proporciona a los administradores documentos de consulta anticuados. Debería asignarse a un servicio administrativo central la responsabilidad y los recursos necesarios para actualizar los manuales.

25. Asimismo, los administradores deberían tener acceso inmediato a información completa sobre la situación del personal que supervisan, con lo que aumentaría la transparencia y la comunicación.

En 2002 se introdujo en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) el nuevo instrumento electrónico **WIPO HR-View** para la gestión del personal con el que se da a los distintos administradores, por medio de un sistema de acceso controlado, información actualizada en línea sobre la situación de los recursos humanos que supervisan. La aplicación se amplió en 2004 con la adición de un nuevo instrumento de comunicación de las ausencias y las horas extraordinarias del personal, a nivel de dependencia, con vínculos directos de las nuevas comunicaciones a la información individual del personal.

Criterio 5

Potenciación de los administradores mediante un acceso adecuado a la información.

F. Servicios centrales de apoyo

26. El papel que desempeñan los servicios centrales de apoyo en la prestación de servicios administrativos comunes y servicios de asesoramiento, así como de supervisión (véase el capítulo III F)) es fundamental en un sistema de gestión basado en los resultados. La creación de servicios de asistencia en cada esfera administrativa (recursos humanos, asuntos financieros, jurídicos, tecnologías de la información, etc.), los servicios centrales de apoyo pueden permitir a los administradores acceder a una gran cantidad de información, así como de asesoramiento y orientaciones, que facilitarán la adopción de decisiones. Es más, si los servicios de asistencia funcionaran bien, podrían asumir algunas de las funciones que actualmente se asignan a las distintas oficinas ejecutivas o dependencias equivalentes a nivel departamental, con lo que se obtendrían economías, y aumentaría la eficiencia y la coherencia en la aplicación de las normas y reglamentos financieros y de personal.

27. Por consiguiente, el éxito en la aplicación de la delegación de la autoridad dependerá en gran medida de la eficiencia del apoyo que se preste a los distintos administradores, tanto por parte del personal administrativo asignado que está bajo su supervisión como por los servicios administrativos centrales, ello se aplica principalmente a los administradores de las oficinas exteriores, que a veces se sienten aislados y faltos de asesoramiento. Algunas organizaciones han descentralizado parte de sus servicios de recursos humanos trasladándolos a las distintas regiones para ofrecer apoyo más directo a los administradores y al personal de las oficinas alejadas de la sede.

28. En un examen llevado a cabo recientemente en las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas se llegó a la conclusión de que aunque era preciso aumentar la delegación de la sede en los secretarios ejecutivos y los jefes de la administración de las Comisiones, el nivel actual de delegación en los administradores de programas sustantivos dentro de las Comisiones era

adecuado y no requería cambios. De hecho la estructura de las divisiones sustantivas de las Comisiones Regionales, en las que los directores de división se ocupan de la gestión del personal así como de la obtención de resultados sustantivos, no permitía el aumento de la delegación sin aumentar la carga administrativa que éstos debían soportar, y que algunos ya consideraban excesiva¹⁷.

29. En esa conclusión se destaca el hecho de que lo que los administradores de programas necesitan, en primer lugar, es que los servicios administrativos comunes y los servicios de asistencia les proporcionen apoyo de alta calidad cuando lo necesiten. Estos servicios deberían estar centralizados en cierta medida a fin de adquirir la masa crítica necesaria para lograr la eficiencia en función de los costos y un nivel suficiente de conocimientos, pero no tanto que se hagan insensibles a las necesidades concretas de los distintos administradores o no las conozcan.

El UNICEF ha establecido estructuras de apoyo para los administradores de las oficinas exteriores consistentes, por ejemplo, en la organización de reuniones de **Equipos Regionales de Gestión**, tres veces por año, en las que todos los representantes de una región tienen ocasión de estudiar las cuestiones de gestión. El UNICEF también ha asignado oficiales de recursos humanos a las oficinas regionales para orientar y supervisar las decisiones de recursos humanos adoptadas por los representantes locales.

30. Análogamente, de conformidad con la política del ACNUR consistente en hacer que las decisiones operativas se adoptasen más cerca del terreno, la División de Gestión de los Recursos Humanos de la organización estableció, en 1999/2000, Dependencias de Recursos Humanos destacadas sobre el terreno para apoyar a las entonces denominadas direcciones regionales en una de las regiones. En un examen de auditoría realizado en el 2003 por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas se observó que la descentralización de las funciones de recursos humanos en el ACNUR presentaba muchas ventajas, principalmente la proximidad del personal de recursos humanos a las operaciones sobre el terreno. Ello permitía el contacto más directo con el personal y una participación mayor de los recursos humanos en la solución de los problemas de los funcionarios así como prestar asistencia para las actividades administrativas.

31. No obstante, en el informe de auditoría también se observó, que algunas de las funciones administrativas de personal todavía requerían la aprobación de la sede y simplemente se retransmitían a través de las dependencias de recursos humanos sobre el terreno, lo que

¹⁷ El Subgrupo sobre las Comisiones Regionales para examinar la delegación de autoridad se estableció como parte de un comité directivo entre organismos de conformidad con la Medida 32 del programa para profundizar el cambio del Secretario General, A/57/387, en la que se proponía que se llevara a cabo "un examen detenido de la delegación de facultades a fin de aumentar la capacidad y flexibilidad de los funcionarios directivos para gestionar los recursos que se les asignan". El Subgrupo estaba integrado por representantes de las cinco Comisiones Regionales y fue coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

prolongaba el tiempo de procesamiento general. Además, para que el personal de las dependencias de recursos humanos sobre el terreno tuvieran información actualizada sobre las últimas novedades de las políticas y estrategias, era preciso contar con supervisión, capacitación y apoyo general de la sede que ésta no podía proporcionar debido a las limitaciones presupuestarias y de recursos¹⁸. Debido a ello, se ha devuelto a las dependencias de recursos humanos destacadas sobre el terreno a la sede. Por consiguiente, las organizaciones deben sopesar cuidadosamente las ventajas que ofrecen la descentralización de los servicios de apoyo de recursos humanos y la prestación de funciones centrales de apoyo por medio servicios de asistencia fácilmente accesibles desde las oficinas exteriores.

Criterio 6

Potenciación de los administradores mediante servicios centrales de apoyo adecuados y servicios de asistencia.

G. Competencias de gestión

32. A lo largo de los años, en muchas organizaciones buenos especialistas o expertos técnicos han ascendido a cargos directivos para los que no estaban preparados o no eran adecuados. Posteriormente se ha reconocido que la eficacia en el desempeño de las funciones de gestión exige competencias específicas y no basta con un conocimiento sólido de la esfera técnica o sustantiva de que se trate. Algunas organizaciones han intentado definir precisamente esas competencias de gestión, por lo general en el marco más amplio de la determinación de competencias amplias para su personal.

A raíz de un proceso participativo en el que intervino el personal de todos los niveles y las zonas geográficas de la Secretaría, las **Naciones Unidas** seleccionaron en 1999 valores institucionales básicos y competencias básicas y de gestión que comprenden las siguientes competencias clave de sus administradores: liderazgo, visión, promoción del potencial de los demás, establecimiento de confianza, gestión de la actuación profesional, y buen criterio/adopción de decisiones.

La secretaría de la **OMS** ha preparado un marco mundial de competencias publicado en el 2004 en el que se enuncian las competencias de los administradores: crear un entorno motivador y potenciador; garantizar el uso eficaz de los recursos; y crear y promover asociaciones de colaboración tanto dentro de la organización como fuera de ésta.

¹⁸ AR2003/601/10, 30 de octubre de 2003.

Como parte de su nueva política de evaluación de la actuación profesional, que se iniciará en el 2004, la **UNESCO** ha definido las 11 competencias siguientes del personal directivo superior: visión y enfoque estratégico, movilización de recursos, establecimiento de asociaciones de colaboración, gestión del personal, creación de equipos, innovación, adopción de decisiones, comunicación y promoción, logro de resultados, dirección y gestión del cambio, aprendizaje e intercambio de conocimientos.

El **PNUD** ha preparado el siguiente perfil de competencias para su programa de capacitación de dirigentes (**LEAD**): liderazgo, responsabilidad y trabajo en equipo, capacidad de relación con los demás y sensibilidad a la diversidad, establecimiento de lazos de colaboración y de redes, actividad orientada a los resultados, innovación y buen criterio, comunicación, aptitudes conceptuales y analíticas. El **PNUD** ha creado también un marco de competencias para coordinadores residentes donde se enuncian las siguientes competencias que deberían poseer los coordinadores residentes: capacidad de poner en práctica la misión, perspectiva estratégica, influir para la acción, establecimiento y mantenimiento de relaciones, creación de espíritu de equipo, comunicación, gestión de conflictos y del estrés, organización y coordinación, flexibilidad en la adopción de decisiones y buen criterio analítico.

En el contexto de su sistema de gestión de la carrera, el **ACNUR** ha identificado las siguientes competencias de dirección: planificación estratégica, liderazgo, gestión de la actuación profesional, orientación y perfeccionamiento del personal, gestión de los recursos, sensibilidad política e institucional.

La **ONUDI** ha seleccionado 14 competencias de dirección que se describen claramente en un manual publicado por la Subdivisión de Gestión de Recursos Humanos en 2002.

En el marco de competencias del Fondo de Población de las Naciones Unidas (**FNUAP**) se distingue entre cuatro grupos de competencias de base, que se aplican a todo el personal de la organización, y una serie de competencias funcionales, que se aplican a todo el personal perteneciente a una rama funcional determinada. No se establece un grupo aparte de competencias de dirección.

El **PMA** acaba de ultimar su labor sobre un marco de competencias para personal de todos los niveles, que ya está poniendo en práctica, en el que se incluye una serie de competencias aparte para los administradores.

33. Aunque el nombre exacto y la clasificación de las competencias de gestión varíen ligeramente de una organización a otra, según las necesidades y los mandatos específicos de cada una de ellas, estas variaciones reflejan las diferencias en la importancia relativa que se les otorga más que verdaderas disparidades, y las aptitudes y comportamientos que se exigen a los administradores en todo el sistema de las Naciones Unidas presentan una notable cantidad de elementos comunes. No obstante puede aducirse que el estilo de la gestión es personal y cultural y los Inspectores expresan una cierta preocupación por el hecho de que el enfoque adoptado por las organizaciones al definir las competencias de gestión tal vez no se ha tenido suficientemente en cuenta la diversidad cultural de los posibles administradores.

34. La CAPI ha establecido seis competencias de gestión básicas para un posible cuadro directivo superior y diversos funcionarios han estado trabajando, mediante la red de recursos humanos de la Junta de Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) en el establecimiento de ese cuadro, con el fin de "fortalecer la capacidad de gestión y liderazgo como un paso integral del mejoramiento del desempeño de la organización". Los funcionarios pertenecientes al cuadro serían, por lo general, responsables de dirigir programas de actividades importantes o de brindar asesoramiento normativo de alto nivel¹⁹. Los Inspectores consideran que este concepto está ganando muchos adeptos y que la JJE debe aclarar aún algunas cuestiones antes de formular propuestas concretas a los órganos legislativos.

Criterio 7

Los administradores demuestran poseer la competencia necesaria.

H. Capacitación para la gestión

35. Debe señalarse también que muchos de los cargos superiores de las organizaciones de las Naciones Unidas quedarán vacantes en la próxima década, cuando se jubile una generación de administradores. En efecto, en las estadísticas de personal preparadas por la secretaría de la JJE se observa que al 31 de diciembre de 2002, el 34,4% del personal de categoría P-5 de las organizaciones de las Naciones Unidas, el 48,4% del personal de categoría D-1 y el 58% del de categoría D-2 tenía 55 años de edad o más²⁰. Aunque esto ofrece una buena oportunidad para rejuvenecer los recursos humanos de la organización, también significa que numerosos funcionarios que ahora ocupan cargos no relacionados con la gestión ascenderán a cargos de gestión en la próxima década y que muchos otros, con culturas y bagajes profesionales muy diversos, entrarán en las organizaciones para gestionar programas y personas. Deberá ofrecerse capacitación especializada a ambos grupos de funcionarios para garantizar el desarrollo adecuado de las competencias de gestión identificadas por cada organización.

¹⁹ ICSC/55/R.2; CEB/2003/HLCM/11.

²⁰ "Estadísticas de personal", CEB/2004/HLCM/15.

La mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya han creado programas de capacitación para la gestión en los últimos años o están creando ahora programas experimentales.

- **Naciones Unidas:** Programa de capacitación en gestión de recursos humanos.
- **PNUD:** Programa de capacitación de dirigentes (LEAD); Centro de capacitación de dirigentes (fase experimental 2003).
- **FNUAP:** Programa de formación para la gestión (previsto).
- **ACNUR:** Programa de aprendizaje de la gestión
- **UNICEF:** Programa de dirección.
- **PMA:** Programa de capacitación para la administración superior.
- **OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica):** Programa de estudios para el certificado de gestión.
- **OIT:** Programa de capacitación y formación para la gestión y el liderazgo (programa experimental previsto).
- **UNESCO:** Programa de liderazgo y gestión del cambio.
- **OMS:** Programa mundial de formación sobre gestión y liderazgo.
- **UIT:** Programa de certificación en gestión (previsto).
- **ONUDI:** Programa de formación en competencias administrativas y Programa de perfeccionamiento profesional.

36. En un estudio reciente de la Junta de Auditores se observó que en la Secretaría de las Naciones Unidas, en 2002, el 17% de los participantes en los servicios de capacitación habían tomado parte en cursos de supervisión de la gestión y liderazgo, mientras que en el ACNUR, en 2001, el 10% de los participantes estaban en programas de formación para la gestión, y en el UNICEF, en 2001, se dedicó al programa de formación el 18% de los gastos de capacitación²¹. No obstante, por lo general esos datos no son fácilmente accesibles y hay también deficiencias en la vigilancia, la evaluación y la presentación de información sobre los programas de capacitación en general. La Junta de Auditores recomendó, entre otras cosas, que las organizaciones de las Naciones Unidas siguieran mejorando la evaluación de la capacitación a

²¹ "Informe de la Junta de Auditores sobre la gestión de la capacitación del personal de las Naciones Unidas, sus fondos y programas", septiembre de 2003, párr. 113, gráfico.

fin de evaluar los efectos de ésta en forma más estructurada²². En la única evaluación de un programa de capacitación para la gestión de una organización de las Naciones Unidas que tuvieron ocasión de consultar, los Inspectores observaron que los participantes consideraban que el programa había influido significativamente en su propio comportamiento como administradores, y que esa influencia era particularmente apreciable en la delegación, la eficacia de las reuniones, el asesoramiento del personal, el trabajo en equipo y la organización del tiempo. La mayoría de los participantes también afirmaban que habían observado algunas mejoras en las prácticas de gestión de otras personas que habían seguido el programa²³.

37. Es posible que sea difícil evaluar plenamente los verdaderos efectos de otros programas de formación del personal que tienen como fin modificar la cultura de las organizaciones interesadas porque su influencia tal vez tarde algunos años en manifestarse. Por consiguiente, en lugar de limitar el alcance de estos programas al personal de categoría superior, como se ha hecho en algunas organizaciones, tal vez resulte más productivo dirigirlos también a funcionarios con cargos de nivel medio que puedan alcanzar los niveles superiores en los próximos años. Sin embargo, las organizaciones suelen verse obligadas a recurrir a la contratación de servicios de expertos externos, sumamente costosos, para la realización de programas de formación para la gestión, y la escasez de fondos para la formación del personal en general suelen limitar el alcance de esos programas²⁴. En el ACNUR, por ejemplo, se calcula que se han destinado 1,5 millones de dólares a la preparación y realización de los programas de formación para la gestión entre el comienzo de éstos en 1999 y mediados de 2003, lo que representa un promedio de 1.830 dólares por participante²⁵. El presupuesto para los gastos del programa de formación para la gestión de la OIT era de 1,8 millones de dólares para tres años, tras unos gastos estimados de preparación y realización de los programas de gestión iniciales de unos 300.000 dólares. No obstante, el Auditor Externo de la organización ha observado que el programa llegaría solamente a 180 administradores y que es posible que el programa deba ampliarse y mantenerse para formar a todos los administradores actuales y futuros. El costo potencial del programa se ha calculado en cerca de 1 millón de dólares por año²⁶.

38. En vista de esos costos, tal vez convenga estudiar la ampliación de las funciones en esta esfera de la Escuela Superior del Sistema de las Naciones Unidas, cuyo potencial para crear una cultura de gestión común a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya ha

²² Véase la nota anterior, párrs. 268 y 269.

²³ Dependencia de Evaluación y Análisis de Política del ACNUR "Review of UNHCR's Management Learning Programmes" (Examen de los programas de formación para la gestión del ACNUR), julio de 2003.

²⁴ La secretaría de la Junta de los Jefes Ejecutivos estima que el porcentaje de salarios/sueldos anuales destinados a la capacitación en el sistema de las Naciones Unidas en conjunto es de tan sólo el 1%.

²⁵ Véase la nota 23 del presente documento.

²⁶ GB.286/PFA/14.

sido subrayada por el Secretario General²⁷. Los Inspectores observan que varias organizaciones ya han empezado a tratar con la Escuela Superior para colaborar en cierto número de iniciativas de formación, como un programa de liderazgo de alto nivel para administradores de nivel superior de todo el sistema común. Las Naciones Unidas también han indicado que colaboran con la Escuela Superior en un proyecto titulado "formación basada en los resultados", que tiene como fin crear un modelo de evaluación que permita valorar el efecto y los resultados de las inversiones que se hacen en los programas de capacitación.

Criterio 8

Potenciación de los administradores mediante una formación adecuada.

²⁷ Véase la nota 17 del presente documento, párr. 188

III. RENDICIÓN DE CUENTAS

39. Los Inspectores observaron que una de las principales preocupaciones mencionadas en relación con la delegación de autoridad, en particular por los representantes del personal de las diversas organizaciones, era que, en ausencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, la potenciación de los administradores podría venir acompañada de la adopción de decisiones arbitrarias y de abuso de poder en algunos casos²⁸. Tal como ha afirmado la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) de la Asamblea General, "delegación de autoridad no es sinónimo de abdicación de responsabilidades"²⁹. El Secretario General de las Naciones Unidas ha destacado, por su parte, que la rendición de cuentas por el uso de los recursos forma parte integrante del concepto de potenciación en una organización³⁰. Por lo tanto, aunque existe un fuerte consenso en cuanto a la necesidad de un sistema sólido y fidedigno de rendición de cuentas, no se entiende necesariamente de la misma manera lo que es o entraña este sistema.

40. En su marco para la gestión de los recursos humanos, la CAPI define la rendición de cuentas como un "concepto que supone asumir todas las responsabilidades y cumplir los compromisos contraídos; finalizar aquellos de los que es responsable el funcionario dentro de los plazos previstos y al costo y nivel de calidad estipulados; actuar conforme a los reglamentos y estatutos de la organización; apoyar a los subordinados, cumplir funciones de supervisión y asumir la responsabilidad de los trabajos delegados; asumir la responsabilidad de las propias deficiencias y, si procede, las de la dependencia o unidad de trabajo"³¹.

41. Otra definición más sencilla de la rendición de cuentas es "el proceso por el cual A responde a B por Z (donde Z ha sido prescrito por B y aceptado por A)"³². Lamentablemente, la expresión "rendición de cuentas" suele tener connotaciones negativas en el sistema de las Naciones Unidas, aunque, si se la enfoca de manera constructiva, puede contribuir a crear un clima favorable a la experimentación, el cambio y la búsqueda de soluciones, ya que cada persona puede contar con que las demás cumplirán los compromisos sobre su actuación profesional y sus acuerdos sobre comunicaciones y sentirá que cuenta con su apoyo y su confianza³³.

²⁸ El fallo N° 914v del TANU (caso N° 1022: Gordon y Pelanne) demuestra, por ejemplo, que el sistema de rendición de cuentas en vigor no garantiza la exigibilidad individual porque es arbitrario (página 10 de la versión inglesa, párrs. IX y X).

²⁹ A/56/7, párr. VIII.27.

³⁰ A/53/414, párr. 6.

³¹ Glosario del marco para la gestión de los recursos humanos, A/55/30.

³² Servicio de Gestión Pública de la OCDE, "Accountability in public organizations – Changing accountability relations: Politics, Consumers and the Market", 1997.

³³ M. Samuel, "The Accountability Revolution", 2001.

42. De hecho, se ha sostenido que lo que más afecta a la motivación y la eficacia de los funcionarios no es sólo la remuneración competitiva o las disposiciones contractuales, ni siquiera el sistema de evaluación de la actuación profesional, el proceso de selección o las prestaciones laborales o familiares, sino la cultura institucional³⁴. Los Inspectores coinciden plenamente con ese análisis y añadirían también que el elemento básico de una cultura institucional basada en los resultados, el concepto del que se derivan todos los demás, es la rendición de cuentas.

43. Los Inspectores consideran que los elementos principales de un sistema de rendición de cuentas son: i) la responsabilidad y la exigibilidad; ii) la presentación de informes; iii) la supervisión; y iv) la administración de justicia. Respecto del primer elemento, una vez que se ha establecido la serie de resultados esperados y cada persona sabe de qué y a quién debe rendir cuentas, cada persona debe responder del uso eficaz y eficiente de los recursos asignados para llevar a cabo las tareas destinadas a aplicar los programas y actividades. La calidad de la actuación profesional respecto de las tareas y responsabilidades asignadas, reflejada en el informe de evaluación de la actuación profesional individual, sería el criterio en el que basar las actuaciones de personal subsiguientes, como se explica en la parte III de la presente serie de informes. El segundo elemento consiste en la obligación de todos los funcionarios y administradores de todos los niveles, incluidos los jefes ejecutivos, de informar sistemáticamente a sus supervisores sobre las medidas adoptadas para llevar a cabo los programas y actividades que se les han encomendado. El tercer elemento consiste en las obligaciones relacionadas con la supervisión de las medidas adoptadas por los subalternos para llevar a cabo las tareas asignadas. Y por último, todo mecanismo de rendición de cuentas debe apoyarse en un sistema de justicia que se administre de manera fiable, eficaz, independiente e imparcial.

Factores fundamentales de buen funcionamiento de un sistema de rendición de cuentas

A. Marco jurídico

44. Una vez que una organización ha decidido adoptar un sistema de gestión basada en los resultados, deben examinarse y revisarse los reglamentos y normas pertinentes y los procedimientos e instrumentos administrativos conexos. El objetivo es crear un marco jurídico para todo el sistema de rendición de cuentas, incluido, en particular, el sistema de administración de justicia.

Criterio 1

Formulación de un marco jurídico claro para el sistema de rendición de cuentas, comprendido el sistema de administración de justicia, en relación con el sistema de gestión basada en los resultados que se haya adoptado.

³⁴ Documento de debate de la secretaría de la JJE, "The new paradigm for human resources", septiembre de 2003. En el documento se define la cultura institucional como el patrón de creencias, actitudes, presunciones, normas y valores comunes de una organización que tal vez no están articuladas pero que, a falta de instrucciones directas, determinan la forma de actuar de las personas y guardan relación e influyen en gran medida en la forma en que se hacen las cosas.

B. Rendición de cuentas orientada a los resultados

45. Con demasiada frecuencia en el sistema de las Naciones Unidas el término "rendición de cuentas" se sigue entendiendo en el sentido estricto del cumplimiento de la reglamentación financiera, los procedimientos oficiales y el uso de los fondos y, por lo tanto, la fiscalización se suele identificar únicamente con las comprobaciones de cuentas tradicionales. Así pues, cuando existen comités de rendición de cuentas, éstos suelen ocuparse exclusivamente de las cuestiones de probidad financiera. Sin embargo, la rendición de cuentas actual se debe asociar también con el logro de resultados. La rendición de cuentas tradicional, orientada a la culpa, polémica y planteada como un enfrentamiento en el que se asignan culpas centrado en evitar lo negativo, debe ser reemplazada por una nueva rendición de cuentas en la que lo primordial sea mostrar a los administradores el comportamiento apropiado y alentarlos constantemente a que obtengan resultados, como se describe en un cuadro publicado originalmente por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que se reproduce más abajo³⁵. Análogamente, las actividades de supervisión (véase la sección F) deben proporcionar apoyo estratégico a la administración y centrarse en los resultados además de en el cumplimiento.

Reformulación del marco de rendición de cuentas		
Rendición de cuentas tradicional		Rendición de cuentas basada en los resultados
Lo importante es evitar el funcionamiento negativo	Percepción	Lo importante es fomentar las medidas adecuadas
Inspección	Alcance	Asesoramiento
Intermitente	Periodicidad	Constante
Reactiva	Función de los controles	Activa
Mantenimiento	Objetivo	Adaptación

Criterio 2

Los sistemas de rendición de cuentas orientados a los resultados sustituyen a los sistemas tradicionales basados en el cumplimiento.

C. Rendición de cuentas en todos los niveles

46. Como ya ha señalado la DCI, si la cadena vertical de mando no se interrumpe, es posible delegar facultades e imponer la rendición de cuentas porque se puede efectuar un seguimiento de todos los eslabones de una organización, en sentido tanto ascendente como descendente. Cuanto más difusos son los ámbitos de responsabilidad, más difícil resulta delegar facultades y exigir responsabilidades³⁶. Por lo tanto, los mecanismos de rendición de cuentas más eficaces son los

³⁵ Servicio de Gestión Pública de la OCDE, "Issues and Perspectives: Performance-based accountability in Spain's public service", 1997.

³⁶ Véase la nota de pie de página 3 *supra*.

que forman parte integrante de la estructura de mando y los jefes de las principales dependencias orgánicas, sea cual sea su denominación -departamentos, grupos, oficinas, sectores, etc.-, deben ser los primeros en rendir cuentas de sus resultados.

47. Esto supone a su vez que los jefes ejecutivos de las secretarías deben llegar a acuerdos de algún tipo sobre los resultados esperados con cada administrador que ocupe un puesto superior. Muchas administraciones públicas nacionales y varias organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado medidas para instituir ese tipo de acuerdos periódicos sobre los resultados con los administradores superiores, quienes son evaluados sobre la base de un conjunto compensado de medidas entre las que pueden figurar, además de los resultados de los programas, la satisfacción de los clientes y la perspectiva de su personal. No obstante, no todas las organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado esas medidas. En algunas secretarías, de hecho, los resultados esperados de algunos cargos de la más alta categoría, para los que en ocasiones ni siquiera existe una descripción de funciones, no se han plasmado en ningún documento. Puede por tanto darse la situación de que las responsabilidades de los administradores superiores no estén tan claramente definidas como las de otros funcionarios de categorías inferiores. Los Inspectores quieren hacer hincapié en que todos, incluidos los jefes ejecutivos y sus funcionarios superiores, deben rendir cuentas y, por lo tanto, es imperativo que queden definidas sin ambigüedad las responsabilidades que cabe exigir a todos los funcionarios. La rendición de cuentas de los administradores superiores debe garantizar también que las decisiones de contratación, colocación, reasignación y ascenso se basen estrictamente en la competencia profesional y que en esas decisiones no influya ninguna consideración política, con excepción de las convenidas y estipuladas expresamente por los órganos legislativos.

En las **Naciones Unidas**, el Secretario General estableció en 2002 un nuevo instrumento, el **plan de gestión de los programas**, en virtud del cual los jefes de departamento deben definir claramente los objetivos y los resultados que proyectan alcanzar. Estos planes, en los que se especifican las aportaciones que el jefe de departamento hará a la organización, junto con indicadores medibles de la actuación profesional respecto de cada objetivo, se complementan en la esfera de los recursos humanos con planes de acción concertados por el jefe del departamento y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en los que se incluyen objetivos específicos en ámbitos clave como el porcentaje de vacantes, la representación geográfica, el equilibrio entre los géneros, la movilidad, la gestión de la actuación profesional y el perfeccionamiento del personal³⁷.

Análogamente, la secretaría de la **UNESCO** planea incorporar **acuerdos sobre resultados** bienales para cada sector, servicio central, división y oficina exterior en los que se indicarán los resultados clave que cada dependencia orgánica deberá lograr durante cada bienio y que se convertirán en los mecanismos principales de rendición de cuentas para el personal de las categorías D-1 y superiores.

³⁷ Informes del Secretario General sobre rendición de cuentas y responsabilidad (A/55/270) y sobre la reforma de la gestión de los recursos humanos (A/55/253).

En el ACNUR, los administradores de la sede y las oficinas exteriores 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 consiguientes³⁸.

La secretaría del PMA ha afirmado recientemente que confía al personal directivo la responsabilidad de sus esfuerzos por mejorar la representación de las mujeres y los ciudadanos de países insuficientemente representados. Tras la introducción del enfoque de la gestión basada en los resultados, el personal directivo tendrá que indicar en sus **planes de ejecución** los criterios que adopta en relación con las cuestiones y metas inherentes a la contratación, y será evaluado con respecto a éstos en el marco de exámenes anuales de la ejecución³⁹.

Criterio 3

La rendición de cuentas es aplicable a todos los niveles, desde la cumbre hasta la base. Los jefes ejecutivos y los jefes de las principales dependencias orgánicas serán, pues, los primeros a los que se considerará responsables de los resultados que se prevé obtener.

D. Dedicación de la dirección

48. El Secretario General de las Naciones Unidas creó en 2000 el Grupo de Supervisión del proceso de rendición de cuentas, que se anunció ampliamente como instrumento fundamental para garantizar la rendición de cuentas en la Secretaría. Su finalidad y sus funciones exactas quedaron definidas de la siguiente manera:

- Examinar el análisis de las principales cuestiones de gestión y recomendaciones preparadas cada año por el Departamento de Gestión sobre la base de los informes presentados por los órganos de fiscalización internos y externos;
- Determinar las medidas necesarias para subsanar las cuestiones de rendición de cuentas que surjan;
- Determinar las medidas necesarias para subsanar las deficiencias, irregularidades, etc. que afectan a la gestión de todo el sistema;

³⁸ Véase la nota de pie de página 3 *supra*.

³⁹ WFP/EB.1/2004/4-B.

- Recomendar las medidas de reparación apropiadas y vigilar su aplicación⁴⁰.

49. Sin embargo, el Grupo sólo se reunió una vez. En aquella ocasión, en lugar de examinar las cuestiones sistémicas de fiscalización con arreglo a sus atribuciones, se concentró en cuestiones individuales de fraude y mala gestión. Ahora el mandato de los miembros del Grupo ha vencido y no ha sido reconstituido. Es de lamentar que las expectativas creadas con la creación del Grupo no se hayan hecho efectivas, ya que su fracaso puede haber debilitado la credibilidad de toda la cadena de rendición de cuentas que con tanto cuidado y meticulosidad se diseñó para la Secretaría durante el último decenio. No obstante, las decisiones adoptadas en marzo de 2004 por el Secretario General a raíz del informe del Grupo de estudio de la rendición de cuentas por la seguridad en el Iraq demuestran que no ha cejado en su empeño de instituir una cultura de rendición de cuentas en la Secretaría, con consecuencias directas para las personas que tuvieron alguna responsabilidad en los fallos detectados por el Grupo.

El 10 de noviembre de 2003, el **Secretario General de las Naciones Unidas** creó el **Grupo de estudio de la rendición de cuentas por la seguridad en el Iraq** a fin de que llevara a cabo un procedimiento independiente y separado de verificación y rendición de cuentas para examinar las responsabilidades de todas las personas y organizaciones, oficinas o entidades que guardaban relación con la seguridad de la operación de las Naciones Unidas en el Iraq. El Grupo debía examinar, en particular, de qué manera las acciones u omisiones del personal de la sede de las Naciones Unidas en Bagdad podrían haber impedido o mitigado las consecuencias del atentado terrorista cometido en agosto de 2003 contra el edificio de la sede, o reducido la pérdida de vidas y las lesiones sufridas por el personal.

En marzo de 2004, habiendo examinado las observaciones y conclusiones del Grupo, el Secretario General anunció una serie de medidas, entre ellas el cese de un funcionario superior de las Naciones Unidas y la reasignación de otros funcionarios a puestos en los que no tuvieran ninguna responsabilidad en cuestiones de seguridad.

Criterio 4

Dedicación inquebrantable de la dirección.

E. Evaluación de la competencia administrativa y del logro de resultados

50. Mientras que el logro de resultados cuantificables puede medirse si se han diseñado los indicadores adecuados, evaluar con precisión el grado en que los administradores han mostrado

⁴⁰ Boletín del Secretario General, ST/SGB/2000/14.

la competencia deseada en el empleo de los recursos humanos es una tarea más delicada. Muchas organizaciones han creado mecanismos de "retroinformación de 360 grados" para los administradores, con la que se puede evaluar la calidad del entorno laboral y de la dirección de los programas y que puede ser facilitada por personal supervisado por administradores, funcionarios de igual nivel o sus supervisores directos respectivos. Aunque el mecanismo de retroalimentación se encuadra a veces en el marco de los programas de desarrollo de la capacidad de gestión (en las Naciones Unidas y el PMA, por ejemplo), algunas organizaciones lo utilizan como parte integrante del sistema de evaluación oficial. Otros organismos advierten de que el empleo de la retroalimentación de 360 grados para la evaluación de la actuación profesional puede socavar el proceso y que las respuestas pueden reflejar una insatisfacción general que no guarde relación con el administrador que se esté evaluando. No obstante, todos los organismos convienen en la utilidad general de este mecanismo de "retroalimentación ascendente" para mejorar la comunicación entre los supervisores y sus subordinados.

51. Las opiniones difieren también sobre si los participantes en el proceso de evaluación de 360 grados deben ser elegidos al azar para impedir que el administrador influya en el proceso y sobre si deben tener derecho a permanecer en el anonimato (opción defendida por la mayoría, ya que el anonimato se considera importante para que el índice de respuesta sea elevado). En cualquier caso, es importante que se adopten medidas en vista de los resultados de la retroalimentación para que este ejercicio siga siendo creíble.

En el **PNUD**, la evaluación de competencias y resultados implantada en 2000 acercó la gestión basada en los resultados al funcionario y fortaleció el concepto de la **rendición de cuentas recíproca entre el personal y los administradores** incorporando la **retroalimentación de 360 grados**.

A finales de 2001, ese ejercicio de retroalimentación se había aplicado a 255 funcionarios superiores (117 en la sede y 138 en las oficinas en los países). El administrador indica que la implantación del sistema de retroalimentación de 360 grados fue concebida específicamente para mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas y que se introdujo una calificación más sistemática del rendimiento de todos los directores teniendo en cuenta la información del sistema equilibrado de puntuación, las encuestas dentro de la organización y los informes anuales orientados hacia los resultados⁴¹.

En el **Banco Mundial**, la **retroalimentación de 360 grados** es uno de los elementos de la evaluación del comportamiento de los administradores que se lleva a cabo en la **evaluación general de la actuación profesional**, el marco institucional para el examen y la evaluación de la actuación profesional.

⁴¹ DP/2002/CRP.2 y DP/2003/CRP.8.

Criterio 5

La responsabilidad en el empleo de los recursos humanos se funda en la evaluación, no sólo del grado en que se han alcanzado los resultados previstos, sino también de la competencia administrativa demostrada en la obtención de esos resultados, medida, por ejemplo, con un mecanismo de retroinformación de 360 grados.

F. Sistemas de supervisión

52. La Secretaría de las Naciones Unidas ha establecido una útil definición de la supervisión, a saber: "el proceso de seguimiento y verificación permanentes de ciertos productos y resultados previamente seleccionados y bien definidos, junto con los procesos que permiten obtenerlos, a fin de contar con información actualizada, válida y pertinente sobre la labor en curso"⁴².

A medida que las organizaciones adoptan la gestión basada en los resultados, la función de supervisión y las actividades conexas de presentación de informes se convierten en una parte integral de todas las actividades (véase la parte I de la presente serie de informes). Ello se observa particularmente en la gestión de los recursos humanos, donde generalmente se reconoce la necesidad de mejorar la capacidad de supervisión para aplicar con éxito un marco de rendición de cuentas sólido. De hecho, los Inspectores han observado un cambio en la función, explícita o implícita, de los servicios de recursos humanos en muchas de las organizaciones que han visitado, donde la supervisión ha adquirido más importancia que la administración directa del personal.

53. No obstante, es importante que esta tendencia vaya acompañada de otro cambio de orientación en la idea que se tiene de la propia función de supervisión, que se debería considerar tanto "de orientación" como "de control" y centrarse tanto en los resultados como en el cumplimiento de las normas. Así pues, las actividades de supervisión deben prestar apoyo estratégico a la gestión y no deben incrementar excesivamente las obligaciones en materia de presentación de informes ni agregar otro nivel de fiscalización.

54. Además, aunque una supervisión eficaz exige recursos dedicados exclusivamente a esa tarea, no siempre se dispone de esos recursos, en especial en la supervisión de las decisiones de recursos humanos adoptadas por los administradores de las oficinas exteriores. Por lo tanto, los Inspectores coinciden con la evaluación hecha por la OSSI en el sentido de que las actividades de supervisión se deben concentrar en ciertas esferas que son vitales para las organizaciones y que "la obligación de presentar informes de desviación" basados en una estrategia de gestión de riesgos permitirá aumentar la eficacia de la supervisión del cumplimiento de las políticas, reglamentos, directrices y prácticas de recursos humanos⁴³. Asimismo, la implantación de nuevos sistemas de información de gestión en la esfera de los recursos humanos, en las organizaciones que siguen utilizando varias aplicaciones anticuadas en lugar de sistemas

⁴² A/57/276, párr. 6.

⁴³ A/57/726, párr. 55.

integrados, debería aumentar y facilitar considerablemente la supervisión de las políticas de recursos humanos y la presentación de informes sobre esas políticas, además de mejorar la transparencia en las transacciones.

La **Oficina de Gestión de Recursos Humanos de las Naciones Unidas** ha creado una **sección de planificación y supervisión** en su División de Servicios Operacionales algunas de cuyas funciones son:

- La supervisión y el examen de todos los trámites de personal relacionados con la administración ordinaria de los recursos humanos;
- La prestación de asistencia a los departamentos y oficinas en la solución de problemas; la aplicación más eficiente y rápida de las normas sobre recursos humanos;
- La prestación de asistencia para organizar sistemas de autosupervisión;
- La celebración de aproximadamente 100 reuniones oficiales sobre el particular con departamentos, oficinas y misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales durante el bienio en curso⁴⁴.

Aunque los recursos asignados a la sección (cuatro puestos del cuadro orgánico) pueden parecer escasos para su ambicioso mandato⁴⁵, los Inspectores consideran que su creación y la elaboración minuciosa de una estrategia para crear un sistema de vigilancia más amplio⁴⁶ son importantes medidas que podrían servir de ejemplo a otras organizaciones.

55. Otra cuestión metodológica importante para las actividades de supervisión es su periodicidad. Con frecuencia la supervisión se lleva a cabo cuando ya es demasiado tarde para adoptar medidas correctivas. Es fundamental que las deficiencias observadas en la aplicación de los planes y objetivos convenidos se analicen de manera constante y se integren en la planificación del ciclo siguiente. Es particularmente importante que cada nueva delegación de autoridad sea objeto de supervisión en los meses posteriores a su ejecución.

⁴⁴ A/57/276 y A/58/6, sec. 29 C.

⁴⁵ Véanse los comentarios de la CCAAP en el documento A/58/7, párr. VIII 36.

⁴⁶ Descripción del documento A/57/276.

Después de delegar las atribuciones de gestión del personal de contratación local a las oficinas exteriores en 1999, el ACNUR llevó a cabo misiones en más de 20 países durante el mismo año para supervisar el proceso de delegación⁴⁷.

En las **Naciones Unidas**, el Departamento de Gestión ha elaborado una herramienta (el **sistema de información por temas o KIRMS**) que proporciona a los administradores indicadores críticos para disponer de **información en línea en tiempo real** sobre la calidad de la gestión y los alerta de cualquier desviación de los plazos previstos y de otros objetivos, incluidos los de recursos humanos. Ese sistema de información tiene también por objeto establecer una comparación con los promedios de toda la organización. El KIRMS utiliza sistemas de información existentes, como el IMIS y Galaxy, para obtener datos en tiempo real que sintetiza a fin de presentar indicadores que permiten a un administrador centrar su atención en los aspectos que requieran su intervención.

Criterio 6

Existencia de un sistema efectivo de supervisión del rendimiento.

G. Fiscalización

56. Aunque las actividades de supervisión deben concentrarse en los resultados, se deben tener presentes y evaluar minuciosamente los riesgos que supone una mayor delegación de autoridad, que también debe ir acompañada de un fortalecimiento de las medidas para impedir, entre otras cosas, el fraude y el uso indebido de fondos. Así pues, el UNICEF, que fue pionero en la delegación de autoridad a los administradores de programas de las oficinas exteriores, se enfrentó con graves problemas de control cuando 25 de sus funcionarios de una oficina exterior, incluido el representante residente, tuvieron que ser separados del servicio. Con la gestión basada en los resultados, los administradores reciben amplias atribuciones respecto de los recursos humanos que gestionan, lo cual aumenta el riesgo potencial de uso indebido de esas atribuciones. Por consiguiente, las organizaciones deberían verificar si los mecanismos de fiscalización y control de que disponen son adecuados en cuanto a su independencia, mandato, estructura jerárquica, dotación de personal y solidez profesional para satisfacer las necesidades de la gestión basada en los resultados y adoptar las medidas correctivas necesarias⁴⁸.

⁴⁷ "Global Report" del ACNUR (1999), "Organizational Development and Management".

⁴⁸ Véase el informe de la DCI titulado "Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas".

57. Además de la mera verificación de la conveniencia de los mecanismos de control existentes para impedir un posible uso indebido de la autoridad recién delegada, se deben adoptar medidas para fortalecer el comportamiento ético del personal de todas las categorías, pero particularmente el de los administradores superiores. Por lo tanto, la formulación, difusión y aplicación de códigos de conducta y normas éticas deben convertirse en una de las prioridades estratégicas de las organizaciones para establecer una cultura de rendición de cuentas.

La **CABI** aprobó en 2001 las "**Normas de conducta de la administración pública internacional**", que la Asamblea General acogió con beneplácito en su resolución 56/244, de 24 de diciembre de 2001. A fin de darlas a conocer a todo el personal de las Naciones Unidas, fueron difundidas en un boletín del Secretario General en 2002, junto con las disposiciones pertinentes de la Carta y la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades relativas a la condición, los derechos y los deberes básicos de los funcionarios, acompañadas de un comentario, y las disposiciones pertinentes del Reglamento y el Estatuto del Personal, también acompañadas de un comentario⁴⁹.

Las **Naciones Unidas** emprendieron en 2003 la **Iniciativa para la integridad de la Organización**. Se trata de una medida conjunta, encabezada por la OSSI junto con distintos departamentos, fondos y programas de las Naciones Unidas que tiene como fin lograr que los administradores y el personal conozcan mejor sus obligaciones y responsabilidades con respecto a la integridad y la ética profesional. En el marco de la iniciativa, un equipo de consultores externos independientes llevó a cabo una encuesta de percepción de la integridad para calibrar los puntos de vista y las actitudes del personal respecto de la integridad y la ética. Varios administradores superiores recibieron capacitación al respecto.

El **Código de conducta** del ACNUR tiene por objeto "ofrecer al personal una guía ilustrativa para que adopte decisiones éticas en su vida profesional..." y en él se establecen valores básicos y principios rectores, así como una declaración de compromiso de cada funcionario.

El Director General de la **OMS** está preparando una **nueva política de prevención del fraude**, destinada en particular a impedir el posible aumento de los fraudes que podría ocurrir en las oficinas exteriores como consecuencia de la nueva autoridad que se les ha delegado. Como primera medida, se ha proporcionado asesoramiento a todas las oficinas. Asimismo, se han celebrado sesiones de información sobre el fraude con personal superior, incluidos algunos representantes de la OMS en los países⁵⁰.

El Director General de la **ONUDI** ha indicado también su intención de formular una estrategia de prevención del fraude en el marco del programa de mediano plazo de la organización para 2004-2007.

⁴⁹ Boletín del Secretario General de las Naciones Unidas, ST/SGB/2002/13.

⁵⁰ Informe del Auditor Interno (EBAC9/3 Add.1), diciembre de 2003.

58. El personal, incluido el personal sobre el terreno, debería disponer de canales fácilmente accesibles para denunciar los casos de fraude, conducta inmoral, uso indebido de fondos y otros tipos de abuso. El personal que formule ese tipo de denuncias debería recibir una protección eficaz contra las posibles represalias.

Criterio 7

Existencia de sistemas de fiscalización sólidamente asentados.

H. Administración de justicia

59. La DCI ha abordado en varias ocasiones la cuestión de la administración de justicia en el sistema de las Naciones Unidas, así como lo ha hecho la CCAAP⁵¹. La Asamblea General ha pedido a la DCI que examine el tema específico de la armonización de los estatutos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, que es objeto de un informe separado⁵². Por lo tanto, en el presente informe no se trata en profundidad de la compleja cuestión de la administración de justicia en las organizaciones de las Naciones Unidas. No obstante, los Inspectores quieren destacar algunos puntos que son clave para que el sistema de administración de justicia se convierta en un elemento fundamental de la creación de una verdadera rendición de cuentas, como ha pedido la CCAAP. Los Inspectores desean expresar su preocupación, derivada de sus entrevistas con funcionarios y representantes del personal, por el deterioro del funcionamiento del sistema a lo largo de los años, lo cual ha repercutido negativamente en la motivación del personal y en los significativos gastos en que incurren las organizaciones de las Naciones Unidas.

60. En su sentido más estricto, por administración de justicia se suele entender únicamente el proceso judicial. Sin embargo, es importante plantearlo en su sentido más amplio, el que comprende el proceso anterior al judicial y la gestión apropiada del personal. El sistema debería facilitar la pronta resolución de las controversias antes de recurrir al proceso judicial propiamente dicho, pasando progresivamente por las siguientes etapas: i) un primer intento de reconciliación entre el administrador y el funcionario mediante un encuentro bilateral en persona; ii) la mediación; iii) el examen administrativo; iv) el examen por los órganos de apelación y v) el proceso judicial.

61. Es posible que una implantación plena de la gestión basada en los resultados y, en particular, de los nuevos sistemas de gestión de la actuación profesional, junto con nuevos sistemas de retribución en función de los resultados, pueda llevar en la primera fase a un aumento significativo del número de recursos de apelación. Por lo tanto, se deberían adoptar medidas decididas para agilizar los procesos actuales para el trámite de esos recursos de apelación, pero también para que, incrementando la conciliación y la mediación, el número de

⁵¹ JIU/REP/2002/5, JIU/REP/2000/1 y A/57/736.

⁵² Resolución 57/307 de la Asamblea General.

casos que lleguen al proceso judicial se mantenga a un nivel razonable. Se debería fomentar la mediación y los Inspectores apoyan el fortalecimiento de las funciones oficiosas de conciliación, mediación y negociación.

Las organizaciones siguientes han creado en los últimos años la figura del *ombudsman*: las Naciones Unidas, el UNICEF, el PNUD (también para el FNUAP y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la OIT, el PMA y la OMS, así como lo han hecho el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La OMPI está por establecer el mandato de un *ombudsman*.

Por su parte, el ACNUR, la UNESCO y la UIT cuentan con **mediadores designados**. Cabe destacar particularmente la utilización por el FMI de un **mediador externo**.

62. Como lo indica el recuadro anterior, puede haber confusión en el empleo de los términos "*ombudsman*" y "mediador" y los Inspectores han llegado a la conclusión de que, aunque en algunas organizaciones son sinónimos, en otras tienen significados muy diferentes. Los representantes del personal, en particular, contemplan la figura del *ombudsman* como la de un "fiscalizador" que acumula información sobre las relaciones entre el personal y la administración y que hace llegar a los niveles más altos de la administración con miras a promover cambios en la mentalidad de gestión, mientras que la figura del mediador se ocupa de resolver conflictos entre funcionarios concretos y sus supervisores. Los representantes del personal son de la opinión de que las organizaciones deberían tener tanto un *ombudsman* como uno o varios mediadores. Ese enfoque coincide con las recomendaciones formuladas en un informe reciente de la DCI en el que se examinaron los procedimientos informales de recurso interno en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y se animó a toda organización que aún no lo hubiera hecho a que estableciera un servicio central e independiente de mediación a cargo de un funcionario superior nombrado por el jefe ejecutivo de la organización, en consulta con los representantes del personal, por un período único no renovable de cinco años. Este servicio debería completarse con la designación, en cada uno de los principales lugares de destino, de una persona o un grupo especial que desempeñara a tiempo parcial funciones informales de conciliación, mediación y negociación bajo la dirección y supervisión generales del mediador⁵³.

63. En el contexto nacional se suele emplear también el arbitraje, y las partes interesadas convienen en someterse a las decisiones vinculantes del árbitro. En el sistema de las Naciones Unidas, como ya se ha señalado, se favorece la mediación en el proceso anterior al judicial y el mediador neutral procura que las partes litigantes lleguen a un acuerdo no vinculante. Como el arbitraje tiene carácter vinculante, puede ser una alternativa al proceso judicial y, si se emplea en el sistema de las Naciones Unidas, se podrían reducir los gastos y aligerar la carga de trabajo

⁵³ JIU/REP/2002/5, recomendación 2.

acumulado de los tribunales. Aunque los Inspectores no están formulando una sugerencia propiamente dicha, esa alternativa debería ser objeto de un estudio más detallado.

64. La estructura, el alcance y la autoridad del sistema de administración de justicia deberían ser suficientes para garantizar la rendición de cuentas y el cumplimiento de los mandatos, las políticas, los estatutos y las reglamentaciones. No obstante, a causa de una falta de transparencia y profesionalidad, el actual sistema de justicia interna del sistema de las Naciones Unidas se considera en general incapaz de asumir esa función. En un sistema nacional de jurisprudencia, los actos ilegales y las consecuencias que comportan figuran en los estatutos aprobados por los órganos normativos o legislativos pertinentes. En cambio, en el sistema de las Naciones Unidas, el Estatuto y el Reglamento del Personal, así como el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, abordan las cuestiones de falta de conducta y las medidas disciplinarias de una manera bastante somera. En los casos relacionados con irregularidades financieras se entra algo más en detalle, pero la vaguedad persiste. Como consecuencia de ello, se ofrecen pocas directrices a las entidades creadas para ocuparse de esos casos (juntas y comités mixtos de apelaciones, etc.), que con frecuencia deben actuar a la vez de jurado y de juez y no sólo determinan si un administrador o funcionario ha dejado de respetar las normas y los estatutos de una organización, sino que también formulan recomendaciones sobre las sanciones correspondientes.

65. Los Inspectores creen también que es necesario velar más por la independencia del sistema de administración de justicia y que se deben adoptar medidas para simplificar el proceso de apelación y la maquinaria disciplinaria. En particular, las organizaciones podrían estudiar la posibilidad de simplificar los mecanismos de apelación en vigor, entre otras medidas, ofreciendo una única vía para los recursos de apelación relacionados con la actuación profesional del personal, independientemente de su naturaleza (impugnaciones de evaluaciones, recursos contra decisiones administrativas, etc.), así como el fortalecimiento de la profesionalidad y la independencia de los miembros de los órganos de apelación (por ejemplo, incluyendo a personas que no sean funcionarios de la organización interesada). Probablemente, esas reformas propiciarían una reducción general de los gastos.

66. Las reformas llevadas a cabo recientemente ya han aportado algunas mejoras al sistema de administración de justicia. Por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, en su resolución 57/307, que todo funcionario podía nombrar un letrado externo para que lo ayudara en un proceso judicial, lo cual aportaba cierta independencia al sistema, aunque posiblemente a riesgo de aumentar el número de casos y, por lo tanto, de gastos. Los Inspectores creen, no obstante, que queda mucho más por hacer, entre otras cosas un examen de las reglas del Reglamento del Personal que originan un número excesivo de recursos de apelación y el fortalecimiento de los órganos internos de apelación, para aumentar su independencia. Los Inspectores son también de la opinión de que los tribunales administrativos deberían determinar qué recursos no tienen fundamento e imponer sanciones financieras a la parte o las partes interesadas (un porcentaje razonable del sueldo), y que ello debería constar en la evaluación de la actuación profesional del funcionario o los funcionarios correspondientes. Asimismo, se debería examinar minuciosamente la actuación profesional de los administradores cuyas decisiones originen numerosos recursos de apelación ganados por funcionarios diferentes.

67. Los Inspectores quieren destacar también el consejo de la Asamblea General de que se establezcan vínculos claros entre la administración de justicia y la responsabilidad y la rendición

de cuentas en las secretarías cuando las decisiones del tribunal administrativo tengan como consecuencia pérdidas para la organización debido a irregularidades de gestión. La Asamblea General ha pedido al Secretario General que elabore, con carácter prioritario, un sistema eficaz de responsabilidad y rendición de cuentas a nivel personal para recuperar las pérdidas financieras causadas a la Organización por irregularidades de gestión, actos ilícitos o negligencia grave de funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas que llevan a la adopción de fallos por parte del Tribunal Administrativo⁵⁴.

68. A ese respecto, la Secretaría de las Naciones Unidas ha informado a los Inspectores de que se ha preparado un proyecto de instrucción administrativa para aplicar las reglas 112.3, 212.2 y 312.2 del Reglamento del Personal, así como la regla 101.2 de la Reglamentación Financiera Detallada, relativas a la responsabilidad financiera de los funcionarios. Las enmiendas de las reglas 110.5, 110.6 y 110.7 del Reglamento del Personal que incluirían en las competencias del Comité Mixto de Disciplina el asesoramiento respecto de cuestiones relacionadas con la responsabilidad financiera por negligencia grave se remitirán a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones.

69. Se debe alentar a los administradores a que consulten a los servicios centrales de apoyo y, cuando surjan controversias como consecuencia del ejercicio de sus funciones, se les debe garantizar que, una vez que los servicios centrales de recursos humanos hayan determinado que han actuado correctamente y dentro de los límites impuestos, tendrán derecho a recibir el apoyo pleno de esos servicios centrales y de los órganos de fiscalización. En esas circunstancias, todos los recursos de apelación deberían ser tramitados primordialmente por los servicios de recursos humanos, evitando así que los administradores tengan que participar en las prolongadas y laboriosas deliberaciones de la maquinaria de apelación. Así, aunque se deben exigir responsabilidades a los administradores por sus decisiones injustificadas, también se debe hacer responsables a los servicios centrales de recursos humanos de prestarles asesoramiento y directrices apropiadas y supervisar sistemáticamente sus decisiones, pues obviamente, cuanto mejor sea la calidad de los servicios prestados por esas dependencias centrales, tanto menor será el riesgo de que las normas se interpreten incorrectamente.

Criterio 8

Existencia de un sistema transparente, rápido, independiente y equitativo de administración de justicia.

⁵⁴ Véase la nota de pie de página 53 *supra*.