

# **EXAMEN DE LA GESTION Y LA ADMINISTRACION EN LA UNION POSTAL UNIVERSAL**

Preparado por

Deborah Wynes

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas, Ginebra 2008**



## RESUMEN ANALITICO

### **Análisis de la gestión y la administración en la Unión Postal Universal (UPU) JIU/REP/2008/1**

El presente «Examen de la gestión y la administración en la Unión Postal Universal (UPU)» forma parte de una serie de exámenes de los métodos de gestión y de administración de las organizaciones participantes realizados por la Dependencia Común de Inspección (DCI) en los últimos años. El mismo tiene por objeto determinar las áreas en las cuales las prácticas de gestión y de administración pueden ser mejoradas. Está centrado principalmente en la gobernanza, la planificación estratégica, la presupuestación, la gestión de los recursos humanos y la función de control. Las recomendaciones 4, 5, 8, 9 y 12, que figuran en el presente informe, están destinadas al Director General. Las recomendaciones que deben ser presentadas al Consejo de Administración y al Congreso figuran a continuación.

#### *Recomendaciones para ser presentadas a los órganos deliberantes*

##### *Recomendación 1*

El Consejo de Administración deberá presentar al 24° o 25° Congreso Postal Universal, para su examen y aprobación, una proposición de modificación del Reglamento General tendiente a introducir un procedimiento de acreditación formal para los representantes y delegados que participan en los períodos de sesiones del Consejo de Administración y del Consejo de Explotación Postal. Los Reglamentos Internos del Consejo de Administración y del Consejo de Explotación Postal deberían ser modificados en consecuencia.

##### *Recomendación 2*

El Consejo de Administración debería modificar el Reglamento Financiero a fin de limitar las transferencias entre capítulos al 5% del importe menos elevado de las dotaciones bienales de los programas correspondientes.

##### *Recomendación 3*

El Consejo de Administración debería crear un fondo de operaciones para sustituir los préstamos externos destinados a paliar las insuficiencias pasajeras de tesorería. Este fondo debería ser utilizado únicamente para financiaciones provisionales a la espera de que lleguen las contribuciones de los Países miembros.

##### *Recomendación 6*

El Consejo de Administración debería aprobar la asignación de recursos financieros para capacitación equivalentes al 1% como mínimo del presupuesto ordinario para el período 2009–2010.

##### *Recomendación 7*

El Consejo de Administración debería crear, con doble funcionalidad, un cargo para la gestión de las cuestiones deontológicas.

##### *Recomendación 10*

El Consejo de Administración tal vez desee reconsiderar su decisión y prever la presentación al 24° o 25° Congreso Postal Universal, para análisis y aprobación, de una proposición de modificación del Reglamento General, en particular de su artículo 128.15, que establezca la selección por vía de concurso y la rotación del Auditor Externo. El artículo 37 del Reglamento Financiero podría ser modificado en consecuencia.

*Recomendación 11*

El Consejo de Administración debería delegar la función de auditoría interna y de investigación en cualquier otra organización del sistema de las Naciones Unidas que tenga la capacidad de asumirla.

Si decide lo contrario, el Consejo de Administración debería crear al menos dos nuevos cargos a fin de aumentar los recursos para la función de auditoría interna y de investigación para el período 2009–2010.

## INDICE

	Página
RESUMEN ANALITICO .....	2
Abreviaturas .....	5
<b>I. Introducción .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Gobernanza .....</b>	<b>7</b>
A. Congreso .....	7
B. Consejo de Administración .....	7
C. Consejo de Explotación Postal .....	7
D. Oficina Internacional .....	8
E. Reformas en materia de gobernanza .....	8
F. Proceso de acreditación .....	8
<b>III. Planificación estratégica y cuestiones presupuestarias .....</b>	<b>9</b>
A. Planificación estratégica .....	9
B. Gestión basada en los resultados .....	9
C. Cuestiones presupuestarias .....	11
<b>IV. Gestión de los recursos humanos .....</b>	<b>12</b>
A. Estrategia y reformas en materia de recursos humanos .....	12
B. Aspectos relacionados con los recursos humanos .....	13
<b>V. Servicios centrales de apoyo .....</b>	<b>17</b>
A. Servicios de conferencia y servicios lingüísticos .....	17
B. Sistemas de información .....	17
<b>VI. Control .....</b>	<b>18</b>
A. Papel de los Países miembros en materia de control .....	18
B. Control externo .....	18
C. Control interno .....	20
<b>VII. Encuesta al personal .....</b>	<b>21</b>
<b>Anexo</b>	
Resumen de las medidas que deben ser adoptadas por las organizaciones participantes .....	24
por aplicación de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	

**Abreviaturas**

EPMB	Estrategia Postal Mundial de Bucarest
EMS	Express Mail Service
IAI	Instituto de Auditores Internos
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
DCI	Dependencia Común de Inspección
SIP	Sistema de Información Postal
CTP	Centro de Tecnología Postal
GBR	Gestión Basada en los Resultados
CDF	Control Federal de Finanzas
UPU	Unión Postal Universal
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

## **I. Introducción**

1. Como parte de su programa de trabajo para 2008, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de la gestión y la administración en la Unión Postal Universal (UPU). Este examen forma parte de una serie de exámenes de los métodos de gestión y de administración de los organismos participantes realizados por la DCI. El mismo tiene por objeto determinar las áreas en las cuales las prácticas de la UPU en materia de gestión y de administración pueden ser mejoradas. Está centrado en la gobernanza, la planificación estratégica, la presupuestación, la administración de los recursos humanos y la función de control.

2. La UPU, fundada en 1874, con sede en Berna (Suiza), cuenta con 191 Países miembros. El presupuesto de gastos para 2007–2008 asciende a CHF 73 350 000; la organización cuenta con 130 funcionarios, y la cantidad máxima de puestos autorizados es de 151. Otras cien personas ocupan cargos financiados a través de fondos extrapresupuestarios o tienen contratos temporarios financiados con el presupuesto ordinario. En total, los fondos administrados por la UPU para 2007–2008 ascienden a unos 220 millones de CHF.

3. La misión<sup>1</sup> de la UPU es favorecer el desarrollo sostenible de servicios postales universales de calidad, eficaces y accesibles, para facilitar la comunicación entre todos los pueblos del mundo. Ello se logra:

- garantizando la libre circulación de los envíos postales en un territorio postal único constituido por redes interconectadas;
- promoviendo la adopción de normas comunes equitativas y la aplicación de la tecnología;
- alcanzando la cooperación y la interacción entre todas las partes interesadas;
- facilitando la prestación de una cooperación técnica eficaz;
- asegurando que sean tenidas en cuenta las necesidades cambiantes de los clientes.

4. De acuerdo con las normas, las disposiciones y los procedimientos de trabajo internos de la DCI, el método seguido para la preparación del presente informe incluye un examen preliminar, una encuesta al personal, cuestionarios destinados a los responsables de la UPU y a algunos Países miembros, así como también entrevistas y un análisis a fondo. En función de las respuestas recibidas a los cuestionarios, la inspectora mantuvo entrevistas con responsables de la organización y recogió la opinión de varios representantes de Países miembros. Los comentarios de la organización sobre el proyecto de informe fueron tenidos en la elaboración de la versión final.

5. De acuerdo con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el presente informe se dio por finalizado previa consulta con el cuerpo de inspectores a fin de evaluar sus conclusiones y recomendaciones en comparación con la experiencia colectiva de la Dependencia.

6. Con el objeto de facilitar el tratamiento del informe así como la aplicación y el seguimiento de sus recomendaciones, el anexo adjunto contiene un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a las organizaciones correspondientes para la aplicación de las medidas necesarias o para información. En el cuadro se señala cuáles son las recomendaciones pertinentes para cada organización y si éstas requieren una decisión del órgano legislativo o del órgano directivo de la organización o si pueden ser aplicadas por su Director General.

7. La inspectora desea expresar su agradecimiento a todos aquellos que colaboraron con ella en la preparación de este informe, y especialmente a aquellos que participaron en las entrevistas y que compartieron amablemente sus conocimientos y experiencia.

## **II. Gobernanza**

<sup>1</sup> Ver el preámbulo de la Constitución de la UPU tal como fue modificado por el 23° Congreso Postal Universal celebrado en Bucarest en 2004.

8. La UPU consta de cuatro órganos principales: el Congreso, el Consejo de Administración, el Consejo de Explotación Postal y la Oficina Internacional. Se hace referencia asimismo al Comité Consultivo<sup>1</sup> que, técnicamente, no es un órgano de la Unión.

<sup>1</sup> El Comité Consultivo, creado en 2004, está formado por las organizaciones no gubernamentales. Representa los intereses del sector postal internacional en sentido amplio y sirve de marco para el diálogo efectivo entre los actores del sector postal.

### A. Congreso

9. El Congreso es el órgano supremo de la Unión. Está compuesto por los representantes<sup>1</sup> de los 191 Países miembros de la UPU y se reúne cada cuatro años. El Congreso ejerce todas las potestades que entran en el ámbito de competencia de la UPU y que no han sido confiadas expresamente a otro órgano en virtud de las Actas de la Unión. En primer lugar, modifica las Actas de la Unión, incluido el Reglamento General. Aparte de esta tarea legislativa, tiene ciertas competencias en materia de administración, como ser el examen de los informes sobre el conjunto de actividades del CA y del CEP, la fijación del tope de los gastos anuales para el siguiente período cuatrienal, la aprobación del plan estratégico y la elección del Director General y del Vicedirector General<sup>2</sup>.

### B. Consejo de Administración

10. El Consejo de Administración está compuesto por representantes de 41 miembros y se reúne, en principio, todos los años en la sede de la UPU en Berna. Asegura la continuidad de los trabajos de la Unión entre los Congresos, supervisa las actividades de la UPU y estudia las cuestiones reglamentarias, administrativas, legislativas y jurídicas. El Consejo también aprueba el presupuesto bienal y las cuentas de la Unión, así como también las actualizaciones anuales del Programa y Presupuesto de la UPU.

11. La Presidencia del Consejo corresponde de oficio al país anfitrión del último Congreso. El Congreso elige a los otros 40 miembros sobre la base de una distribución geográfica equitativa. En cada Congreso se renueva la mitad, por lo menos, de los miembros; ningún País miembro puede ser elegido sucesivamente por tres Congresos. El CA presentó al Congreso de 2008 una recomendación tendiente a que sus miembros no puedan ser elegidos por dos Congresos sucesivos y a disminuir de la mitad a un tercio la proporción de miembros cuya renovación es obligatoria, a fin de armonizar las normas relativas a la composición del CA con las normas análogas adoptadas para el Consejo de Explotación Postal<sup>3</sup>.

### C. Consejo de Explotación Postal

12. El Consejo de Explotación Postal es el órgano técnico y operativo de la UPU y está compuesto por los representantes elegidos de 40 Países miembros. Está encargado de los problemas operativos, económicos y comerciales del servicio postal internacional. En su primera reunión después de cada Congreso, el Consejo revisa el Convenio y los Reglamentos relativos a Envíos de Correspondencia y a Encomiendas Postales, así como también el Acuerdo relativo a los Servicios Postales de Pago y su Reglamento, que son obligatorios para los 191 Países miembros. También formula recomendaciones destinadas a los Países miembros sobre las normas que deberán adoptar para los procesos tecnológicos, operativos u otros en la órbita de su competencia, en los cuales es fundamental la uniformidad de prácticas. El Consejo está compuesto por cuatro Comisiones, 26 Grupos de Proyecto, 3 Grupos de Acción y varios subgrupos, así como también por un Comité de Gestión y un Grupo de Planificación Estratégica.

<sup>1</sup> Por «representante» se entiende «cualquier persona facultada para negociar y firmar (plenipotenciarios) o simplemente negociar (delegados) en nombre de un País miembro». La potestad de negociar incluye el derecho a participar en las deliberaciones y el derecho a votar. Existe un procedimiento de acreditación formal establecido en los artículos 2 y 3 del Reglamento Interno de los Congresos. Los poderes de los delegados deberán estar firmados por el Jefe de Estado o por el Jefe de Gobierno o por el Ministro de Relaciones Exteriores del país interesado. Deberán estar redactados en buena y debida forma. Los poderes se depositarán ante la Secretaría de la Comisión de poderes (Comentarios 14.1 y 14.2 al artículo 14 de la Constitución).

<sup>2</sup> El Consejo de Administración (CA), en virtud del mandato recibido del Congreso de Bucarest 2004, presentó al Congreso de 2008 una proposición tendiente a crear un nuevo artículo (art. 101bis, funciones del Congreso) en el cual se indican las funciones del Congreso (ver CA GP SCU 2008.1–Doc 2).

<sup>3</sup> Ver la proposición del CA 15.102.3.

#### D. *Oficina Internacional*

13. La Oficina Internacional (Secretaría de la UPU) brinda apoyo logístico y técnico a los órganos de la UPU, actúa como oficina de enlace, información y consulta y promueve la cooperación técnica entre los Países miembros de la UPU. En estos últimos años ha asumido un papel de mayor liderazgo en algunas áreas, principalmente en lo referente a la aplicación de las tecnologías postales a través de su Centro de Tecnología Postal (CTP), al desarrollo de los mercados postales a través de sectores con gran potencial de crecimiento, tales como la publicidad directa y el EMS, y el control de la calidad de servicio a nivel mundial.

#### E. *Reformas en materia de gobernanza*

14. Con el fin de racionalizar los trabajos del Consejo de Administración y del Consejo de Explotación Postal y de mejorar su eficacia después del Congreso de 2008, se presentaron y examinaron proposiciones de reforma en el seno del Consejo de Administración y de la Oficina Internacional<sup>1</sup>. Actualmente está en proceso de elaboración un proyecto de informe para el próximo Congreso, que comprende proposiciones sobre la futura estructura de los dos Consejos así como sobre la distribución de las responsabilidades en el seno de los mismos. Hay consenso general en que la estructura actual del Consejo de Explotación Postal es demasiado compleja para que sus trabajos puedan ser organizados en forma eficaz y en que, por lo tanto, debería racionalizarse su estructura reduciendo la cantidad de sus Comisiones y/o Grupos<sup>2</sup>. Estas preocupaciones fueron transmitidas a la inspectora en las entrevistas y ella acogió con beneplácito los esfuerzos de los Países miembros y de la Oficina Internacional para mejorar y racionalizar los trabajos de los dos Consejos<sup>3</sup>.

#### F. *Proceso de acreditación*

15. Durante sus entrevistas la inspectora tomó conocimiento de que, a pesar de la introducción de un proceso de acreditación formal para las delegaciones que participan en el Congreso, no existe ningún procedimiento de este tipo para el Consejo de Administración y el Consejo de Explotación Postal. De acuerdo con las disposiciones del Reglamento General de la UPU y de los Reglamentos Internos de los dos Consejos, los miembros de éstos designan a sus representantes. Los textos mencionados anteriormente no contienen ninguna otra indicación con respecto al procedimiento de acreditación o a los poderes necesarios. También se admite la presencia de observadores en las reuniones de los dos órganos, tal como se indica en el Reglamento General y en los Reglamentos Internos de los dos Consejos.

16. La inspectora constató que no existe ningún procedimiento formal para la acreditación de los representantes y de los delegados que asisten a los dos Consejos. Los gobiernos informan a la UPU en función de las prácticas en vigor, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias pertinentes. Algunos miembros de las delegaciones son acreditados por su Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que otros son operadores designados por su respectivo ministerio técnico competente. Esta situación causa confusión en cuanto a quién representa efectivamente a los Países miembros y quién se expresa y adopta decisiones en su nombre. Luego de las quejas formuladas por algunas delegaciones con respecto al procedimiento de acreditación, se discutió la introducción de un procedimiento formal para la acreditación de los delegados que participan en las reuniones de los dos Consejos, pero no pudo llegarse a ninguna conclusión porque algunos Países miembros consideran que un procedimiento de acreditación formal sería demasiado «pesado» y engorroso.

17. Aunque reconoce que un procedimiento de acreditación para los participantes en los períodos de sesiones del Consejo de Administración y del Consejo de Explotación Postal podría traer aparejados gastos administrativos adicionales tanto para la Oficina Internacional como para los Países miembros, la inspectora estima, no obstante, que debería introducirse un proceso de acreditación formal para los representantes y delegados ante el Consejo de Administración y el

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, el CA GP SCU 2008.1–Doc 4.

<sup>2</sup> Ibid., § 3.

<sup>3</sup> Para el Consejo de Administración, ver el artículo 102 del Reglamento General junto con los artículos 2 a 4 del Reglamento Interno del Consejo de Administración y para el Consejo de Explotación Postal, ver el artículo 104 del Reglamento General junto con los artículos 2 a 4 del Reglamento Interno del Consejo de Explotación Postal.

Consejo de Explotación Postal, a los efectos de garantizar que en las reuniones de los dos Consejos y de sus órganos respectivos sólo pueden participar representantes debidamente acreditados. En opinión de la inspectora, esto reviste gran importancia puesto que los Consejos disponen de ciertas potestades, principalmente la de votar, la de adoptar decisiones con respecto al Programa y Presupuesto bienal de la UPU (Consejo de Administración) y de «validar» las Actas de la Unión (Consejo de Explotación Postal).

18. La aplicación de la siguiente recomendación debería permitir mejorar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias de la UPU y reforzar el control en este sentido.

#### *Recomendación 1*

El Consejo de Administración deberá presentar al 24° o 25° Congreso Postal Universal, para su examen y aprobación, una proposición de modificación del Reglamento General tendiente a introducir un procedimiento de acreditación formal para los representantes y delegados que participan en los períodos de sesiones del Consejo de Administración y del Consejo de Explotación Postal. Los Reglamentos Internos del Consejo de Administración y del Consejo de Explotación Postal deberían ser modificados en consecuencia.

### **III. Planificación estratégica y cuestiones presupuestarias**

#### *A. Planificación estratégica*

19. El Congreso elabora la estrategia postal de la UPU sobre la base de una serie de objetivos y de programas comunes y adopta un plan estratégico apropiado. De este modo, el 23° Congreso Postal Universal, celebrado en Bucarest, adoptó la EPMB para el período 2005–2008. Esta estrategia, que define los principales objetivos y programas para el desarrollo de los servicios postales en este período cuatrienal, constituye una hoja de ruta para la organización así como también un plan de acción para los Países miembros y los órganos de la UPU.

20. El Programa y Presupuesto constituye un elemento fundamental del proceso de planificación estratégica de la Unión. Este permite que los órganos permanentes de la UPU – el Consejo de Administración, el Consejo de Explotación Postal y la Oficina Internacional – establezcan, sobre la base de los principales objetivos y programas del plan estratégico adoptado por el Congreso, un programa de trabajo con actividades o proyectos específicos, cada uno de ellos con objetivos bien definidos y dotados de los recursos necesarios para el cumplimiento de los mismos. La presentación del Programa y Presupuesto 2007–2008 fue modificada para reforzar y destacar el carácter estratégico del documento y armonizarlo mejor con la EPMB. En especial, el número de proyectos se redujo de 82 a 48, se revisó la redacción de los objetivos y se introdujeron indicadores del logro de resultados<sup>1</sup>. Además, cada Dirección debe elaborar un plan de trabajo anual en el que se establece una correlación entre los recursos financieros, por una parte, y el plan estratégico de la UPU y los diversos objetivos y programas, por otra.

#### *B. Gestión basada en los resultados*

21. Desde 1999 la UPU comenzó a aplicar los principios de la Gestión Basada en los Resultados (GBR) en el marco de su planificación estratégica y de su Programa y Presupuesto. Continuando este proceso con la integración y el desarrollo progresivos de otros aspectos de la GBR, el Congreso de Bucarest adoptó la resolución C 83/2004 relativa a las actividades de planificación estratégica y a la GBR. De acuerdo con ella, el Congreso encargó a los dos Consejos que, en colaboración con la Oficina Internacional, establezcan las acciones que deben realizarse, los resultados intermedios esperados, el cronograma y las personas responsables dentro de la UPU en materia de Gestión Basada en los Resultados, a fin de alcanzar la plena aplicación del proceso antes de 2008, así como su utilización para la ejecución de la Estrategia Postal Mundial que se aplicará después de 2008<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver el documento CA 2008.1–Doc 6.Anexo 1, página 47.

<sup>2</sup> Ver resolución C 83/2004.

22. La UPU ha realizado importantes progresos en la aplicación de la GBR. Entre otras cosas, se introdujo un proceso de planificación estratégica basado en los principios de la GBR, tal como se describió anteriormente, se crearon indicadores clave del logro de resultados y se aplicaron mecanismos de control y evaluación. Se aprobó asimismo una nueva estrategia en materia de recursos humanos, que incluye un nuevo sistema de evaluación del comportamiento profesional, así como también una estrategia en materia de informática. También se introdujo un sistema de fichas de evaluación para efectuar el seguimiento de la aplicación de la EPMB. Además, con anterioridad al Congreso de 2012, debería aprobarse una recomendación destinada a exigir que las futuras proposiciones del Congreso contengan una descripción de la incidencia en el Programa y Presupuesto. Sin embargo, la inspectora estima que esta recomendación debería estar lista para el Congreso de 2008.

23. La inspectora acoge con beneplácito las medidas adoptadas a favor de la aplicación de la GBR en el seno de la UPU y reconoce los avances realizados en este sentido. Sin embargo, considera que varias áreas deberían ser objeto de mayor atención. En efecto, debería crearse una función de evaluación (ver los §§ 75 y 76 anteriores), y es necesario realizar esfuerzos en materia de comunicación para hacer comprender mejor la GBR al personal. En las próximas etapas de aplicación de la GBR, convendría tener en cuenta las referencias suministradas por la DCI en sus informes sobre la aplicación de esta modalidad de gestión en el seno del sistema de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

*Mejor comprensión de la GBR por el personal de la UPU.*

24. A pesar de que se han logrado importantes avances en la aplicación de la GBR en la UPU, las respuestas al cuestionario realizado entre el personal indican que el conocimiento y la comprensión del concepto por parte los funcionarios de la UPU son aún limitados. Como puede observarse en el cuadro que figura a continuación, únicamente el 36% de los que respondieron indicaron que conocen o que están familiarizados de algún modo con el concepto de la GBR en la UPU. Como era de esperar, las respuestas del personal de la categoría profesional y de los funcionarios que ejercen funciones de gestión son las más positivas (el 52% conoce la GBR y el 43% la conoce más o menos), mientras que el 59% del personal de la categoría de servicios generales manifestó que no conoce el concepto de GBR.

25. Un 45% aproximadamente de quienes respondieron consideran que no hay una comprensión común del concepto de GBR en la UPU. Sin embargo, en lo referente a los aspectos específicos de la GBR, las respuestas muestran un cuadro más positivo. Por ejemplo, el 65% del personal de la categoría profesional y superior, el 56% del personal de servicios generales y el 70% del personal que ejerce funciones de gestión (en total el 60% de las respuestas) considera que existe en la UPU un marco estratégico bien definido para una acción a largo plazo.

26. Según la inspectora, es fundamental que todo el personal comprenda y acepte el sistema de la GBR para que la organización pueda sacar el máximo provecho de su aplicación. Por lo tanto, debería elaborarse un programa de capacitación completo, que tenga en cuenta las diversas necesidades de las diferentes categorías de personal y ejecutarse a medida que la UPU avanza hacia la total aplicación de un sistema de GBR. Se hace referencia a la recomendación 6 (§ 47 anterior).

<sup>1</sup> JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 Y JIU/REP/2004/8.

Cuadro 1 – Percepción de la GBR por el personal de la UPU

Preguntas	Respuestas posibles (en %)			
	Si	En cierta medida	No	Sin opinión
¿Conoce usted el concepto de GBR en la UPU?	19,1	16,9	<b>58,4</b>	5,6
¿Piensa usted que existe una comprensión común del concepto de GBR en la UPU?	5,6	6,7	<b>44,9</b>	42,7
¿Existe un marco estratégico bien definido para una acción a largo plazo en la UPU?	<b>32,6</b>	28,1	19,1	20,2
¿Le han sido presentados con claridad los objetivos y los resultados esperados de la UPU?	30,3	<b>46,1</b>	20,2	3,4
¿Considera usted que los resultados esperados y los principales indicadores del logro de resultados de la UPU son realistas?	20,2	<b>42,7</b>	13,5	23,6
¿Están claramente definidos los objetivos de su unidad?	<b>52,8</b>	31,5	13,5	2,2
¿Piensa usted que la aplicación de la GBR permitiría mejorar la eficacia general de la UPU?	15,7	12,4	12,4	<b>59,6</b>

Fuente: respuestas del personal de la UPU al cuestionario de la DCI.

### C. Cuestiones presupuestarias

27. Desde 1997, la UPU está sujeta a un crecimiento nominal cero (CNC), que hace que su presupuesto se mantenga al mismo nivel desde hace más de diez años. La tasa de inflación en Suiza durante este período fue de 8,95%. A pesar de lo dispuesto por el artículo 13.2 del Reglamento Financiero, el Director General no ha recurrido al Fondo de Reserva en estos diez años por este motivo. Por consiguiente, los recursos asignados a la organización se han mantenido estables, mientras que la cantidad de trabajo de la organización ha aumentado constantemente en función de las exigencias cada vez mayores de los Países miembros.

28. Para hacer frente a la política de crecimiento nominal cero, la UPU procura constantemente aumentar su eficiencia mejorando sus métodos de trabajo y realizando reformas de la organización a fin de satisfacer las expectativas de los Países miembros y hacer frente al aumento de su carga de trabajo. La inspectora elogió a la organización por las necesarias y pertinentes medidas adoptadas por ésta para volverse más eficaz y eficiente con el correr de los años. Sin embargo, en el transcurso de las entrevistas con el personal y los responsables de la UPU, la inspectora tomó conocimiento de que el crecimiento nominal cero condujo a situaciones en las los recursos son insuficientes para actividades importantes, tales como la evaluación, el control interno, la informática o la capacitación.

29. En comparación con otros organismos especializados y programas del sistema de las Naciones Unidas, la UPU puede ser considerada como una excepción en la medida en que funciona con un presupuesto con crecimiento nominal cero desde hace más de diez años. La inspectora estima que la UPU experimenta ahora un crecimiento negativo y que es importante flexibilizar esta restricción en el futuro inmediato, es decir, en el período 2009–2012.

### Transferencias presupuestarias

30. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14.1 del Reglamento Financiero, el Director General puede autorizar transferencias entre capítulos de hasta un máximo equivalente al 3% del presupuesto total. El importe total de estas transferencias puede ascender a unos 2 millones de CHF por ejercicio bienal. En opinión de la inspectora, esta potestad del Director General es demasiado extensa. En efecto, deja un margen de maniobra demasiado amplio en cuanto a la ejecución del presupuesto, ya que, desde el punto de vista técnico, puede provocar una desconexión entre el Programa y Presupuesto y su ejecución. En estas condiciones, las prioridades y el concepto de presupuestación por programa no tendrían más sentido. La inspectora opina que esta potestad debería mantenerse, tal como fue recomendado por la DCI

para otras organizaciones, pero que las transferencias entre capítulos deberían limitarse al 5% del importe menos elevado de las dotaciones bienales de los programas correspondientes. Se asegurará así el mantenimiento de la estructura del presupuesto. Además, esto facilitará la aplicación de la GBR gracias a una mejor adecuación entre los recursos y las actividades previstas en el Programa y Presupuesto. El resumen de las transferencias efectuadas debería formularse en el contexto de la GBR.

31. La aplicación de la siguiente recomendación debería permitir mejorar la eficacia de la ejecución del Programa y Presupuesto.

#### *Recomendación 2*

El Consejo de Administración debería modificar el Reglamento Financiero a fin de limitar las transferencias entre capítulos al 5% del importe menos elevado de las dotaciones bienales de los programas correspondientes.

#### *Préstamos externos*

32. El artículo 19.4 del Reglamento Financiero establece que «de conformidad con el artículo 128.15 del Reglamento General, el Gobierno de la Confederación Suiza pondrá a disposición del Director General, si fuere necesario, en las condiciones fijadas, los fondos correspondientes a todas las necesidades de tesorería.» Aunque no se ha solicitado ningún préstamo externo en los tres últimos años, la inspectora estima que los préstamos de la Confederación Suiza o de cualquier otra institución externa deberían estar destinados exclusivamente al mantenimiento de los locales existentes y a la construcción de nuevos edificios. El hecho de recurrir a préstamos externos mientras no han sido pagadas todas las contribuciones de los Países miembros equivale a suprimir la obligación de los Países miembros de pagar sus contribuciones en los plazos establecidos y sin condiciones. Esta práctica desestimula la disciplina fiscal porque aun cuando los Países miembros deben pagar intereses de mora de acuerdo con el artículo 128.8, del Reglamento General<sup>1</sup>, saben que la organización no tendrá que enfrentar problemas financieros por falta de sus contribuciones. Además, el hecho de recurrir a préstamos externos genera obligaciones financieras, en forma de intereses, para la propia organización. El Gobierno suizo no debería brindar protección contra el riesgo de insolvencia, ya que ello es responsabilidad de los Países miembros y no del Gobierno del país sede.

#### *Fondo de operaciones*

33. La inspectora señala que la casi totalidad de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas disponen de un fondo de operaciones destinado a facilitar la regulación de la tesorería en caso de atraso en el pago de las contribuciones. La inspectora estima que la UPU debería crear un fondo de este tipo por un importe equivalente a los gastos de explotación mensuales en que incurre la organización. Dicho fondo debería alimentarse con una transferencia del Fondo de Reserva de la UPU y utilizarse únicamente para financiaciones provisionales hasta el recibo de las contribuciones de los Países miembros. Reemplazaría así al mecanismo de préstamos de la Confederación Suiza. La creación de este fondo no generaría ningún gasto adicional para los Países miembros y su uso no daría lugar al pago de intereses. La parte correspondiente a cada País miembro deberá acreditarse en el fondo, de acuerdo con el sistema de unidades de contribución de la UPU.

34. La aplicación de la siguiente recomendación debería permitir mejorar la eficacia de la organización.

#### *Recomendación 3*

El Consejo de Administración debería crear un fondo de operaciones para sustituir los préstamos externos destinados a paliar las insuficiencias pasajeras de tesorería. Este fondo debería ser utilizado únicamente para financiaciones provisionales a la espera de que lleguen las contribuciones de los Países miembros.

<sup>1</sup> Junto con los artículos 18 a 20bis y el anexo 3 del Reglamento Financiero.

#### IV. Gestión de los recursos humanos

##### A. Estrategia y reformas en materia de recursos humanos

35. En noviembre de 2005 la Oficina Internacional publicó una estrategia en materia de recursos humanos cuyos objetivos eran los siguientes: a) diseñar e introducir una política y un sistema de gestión de los recursos humanos correspondientes a las expectativas de los Países miembros y a la evolución de la situación en el sistema común de las Naciones Unidas; b) mejorar las competencias del personal de la Oficina Internacional mediante la aplicación de una política de capacitación apropiada; c) crear un entorno de trabajo que estimule la productividad del personal<sup>1</sup>.

36. Desde la publicación de ese documento, la Dirección de Recursos Humanos continúa perfeccionando la estrategia. El Consejo de Administración ha adoptado nuevas reglas relativas al personal fuera de plantilla, para el cual no existía anteriormente ningún reglamento y la Oficina Internacional ha introducido un nuevo sistema de evaluación del comportamiento profesional y difundido un código de conducta. Se han adoptado otras medidas, incluida la creación de un centro de evaluación destinado a evaluar las competencias de algunos empleados, así como también un servicio social para todos los empleados de la UPU. La inspectora felicita a la Oficina Internacional por los esfuerzos y los avances realizados en la aplicación de su estrategia en materia de recursos humanos, pero señala, sin embargo, que algunas áreas requieren un examen más a fondo (ver también los §§ 77 a 79 siguientes).

##### B. Aspectos relacionados con los recursos humanos

###### *Ascensos a título personal*

37. La UPU otorga ascensos a título personal en forma limitada. Este tipo de promoción no modifica en nada las atribuciones ni el nivel de responsabilidad de la persona que la recibe<sup>2</sup>. La instrucción administrativa (DRH) n° 24 del 30 de julio de 2004 menciona los criterios según los cuales puede otorgarse un ascenso a título personal.

38. Aunque los ascensos a título personal se conceden en cantidad limitada (en los tres últimos años no se otorgó ningún ascenso de este tipo al personal de la Oficina Internacional y sólo lo recibieron dos empleados fuera de plantilla (traductores)), la inspectora estima que, de acuerdo con las últimas recomendaciones de la DCI en materia de ascensos a título personal<sup>3</sup>, esta práctica debería ser abolida, ya que es contraria a los principios de equidad y transparencia que deberían prevalecer en el sistema de contratación y promoción. La citada práctica distorsiona el principio según el cual el ascenso se concede en reconocimiento de servicios excepcionales prestados en el pasado y a la espera de futuros resultados a un nivel superior. Además, se aparta de las prácticas del sistema común de las Naciones Unidas y también puede tener un efecto negativo en la moral del personal. Cabe señalar que la mayoría de los demás organismos internacionales han suprimido los ascensos a título personal.

39. La aplicación de la siguiente recomendación debería permitir aumentar la competitividad, la transferencia y la equidad en lo referente a los ascensos.

###### *Recomendación 4*

El Director General debería abolir la práctica que consiste en otorgar ascensos a título personal.

###### *Reclasificación de los puestos*

40. Las modalidades de reclasificación de los puestos en la Oficina Internacional figuran en la instrucción administrativa (PER) n° 17/Rev 2 del 28 de noviembre de 2000. Los puestos pueden ser reclasificados, entre otros, en caso de reestructuración o si se han asignado nuevas tareas a la Oficina Internacional. En todos los casos, la clasificación es efectuada por un evaluador

<sup>1</sup> Ver el documento CA C 3 2006–Doc 6.Anexo 2, Programa y Presupuesto 2007–2008, parte II, pág. 40, proyecto 11.

<sup>2</sup> Ver el documento A/34/30, § 227.

<sup>3</sup> JIU/REP/2007/5; JIU/REP/2007/7 et JIU/REP/2005/1.

externo.

Según las respuestas al cuestionario, el presupuesto no es utilizado como base para las solicitudes de reclasificación de puestos. El presupuesto refleja la situación actual y es adaptado en caso de reclasificación de puestos.

41. En cuanto a la autoridad competente en materia de reclasificación, la inspectora constató que las disposiciones pertinentes del Reglamento General de la UPU pueden ser objeto de diversas interpretaciones. Si bien es cierto que el Congreso fija el límite de gastos para el próximo período cuatrienal y que el Consejo de Administración aprueba el Programa y Presupuesto de la UPU y la cantidad de puestos establecida, el Director General tiene la potestad de gestionar y administrar la Oficina Internacional en el marco así definido. Podría aducirse que el Director General tiene la potestad de reclasificar los puestos y de que basta con notificar después al Consejo de Administración, con la condición de que el Director General respete el límite fijado por el Congreso y de que no se supere la cantidad de puestos establecida.

42. Sin embargo, la inspectora no comparte esta opinión. De acuerdo con las últimas recomendaciones de la DCI, estima que las reclasificaciones de puestos deberían ser aprobadas en el marco del proceso presupuestario y no después de su ejecución. El hecho de informar posteriormente a los países a través del Programa y Presupuesto es contrario a la regla relativa a la aprobación del organigrama de la Oficina Internacional. Además, esta práctica constituye una forma encubierta de otorgar ascensos. Plantea problemas de transparencia y de equidad y debería ser abolida. Por consiguiente, las reclasificaciones de puestos de la categoría profesional, por un lado, y de la categoría de servicios generales a la categoría profesional, por otro, deberían estar sujetas a la aprobación de los Países miembros en el marco del proceso presupuestario antes de que se efectúe la reclasificación y de conformidad con las directrices de la Comisión de Administración Pública Internacional<sup>1</sup>.

43. La aplicación de la siguiente recomendación debería permitir mejorar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias de la UPU y mejorar el control en este sentido.

#### *Recomendación 5*

El Director General debería asegurarse de que las reclasificaciones de puestos de la categoría profesional, por un lado, y de la categoría de servicios generales a la categoría profesional, por otro, sean aprobadas a través del proceso presupuestario y no con posterioridad al mismo.

#### *Presupuesto para capacitación*

44. La coordinación de la capacitación está centralizada en la Dirección de Recursos Humanos y Relaciones Sociales según un plan de capacitación bienal. Los gastos de capacitación de los últimos cinco años figuran en el cuadro siguiente.

*Cuadro 2 – Gastos de capacitación (en francos suizos)*

	2003–2004	2005–2006	2007–2008
Fondos para capacitación aprobados en el marco del presupuesto ordinario	175 000	312 000	210 000
Gastos de capacitación del presupuesto ordinario	175 000	311 000	228 000
Gastos extrapresupuestarios para capacitación	35 000 (cifra únicamente para 2004)	50 000	20 000
	<i>Porcentajes</i>		
Fondos para capacitación aprobados en el marco del presupuesto ordinario en proporción al presupuesto ordinario aprobado	0,24	0,43	0,29

<sup>1</sup> A/34/30 y resolución 37/126 de la Asamblea General.

Fondos para capacitación aprobados en el marco del presupuesto ordinario en proporción a los gastos de personal	0,31	0,55	0,37
---	------	------	------

Fuente: datos suministrados por la Oficina Internacional.

45. Como puede observarse en el cuadro anterior, el programa de capacitación de la Oficina Internacional es muy restringido. El presupuesto para capacitación es inferior al de muchos otros organismos que, en general, invierten el 1% de su presupuesto anual en actividades de capacitación y perfeccionamiento<sup>1</sup>.

46. La inspectora es conciente de las limitaciones financieras que debe enfrentar la organización desde hace más de diez años debido a la aplicación de la política de crecimiento nominal cero. Sin embargo, estima que las actividades de capacitación adecuadas y constantes son indispensables para mejorar la productividad del personal y aumentar la eficacia y la eficiencia del organismo en su conjunto. Por lo tanto, exhorta al Director General a que solicite al Consejo de Administración que asigne un presupuesto realista para capacitación, equivalente como mínimo al 1% del presupuesto ordinario para el periodo 2009–2010. Debería hacerse énfasis en las necesidades de capacitación identificadas a través del nuevo sistema de evaluación del desempeño profesional. Ver el § 29 anterior.

47. La aplicación de la siguiente recomendación debería mejorar la eficacia de la organización.

#### *Recomendación 6*

El Consejo de Administración debería aprobar la asignación de recursos financieros para capacitación equivalentes como mínimo al 1% del presupuesto ordinario para el periodo 2009–2010.

#### *Función relativa a los aspectos deontológicos*

48. La Oficina Internacional difundió un código de conducta y se apresta a aplicar una política en materia de declaración financiera, pero no existe ninguna función relativa a las cuestiones de ética. Debería crearse una función de este tipo para que su titular pueda elaborar políticas y procedimientos, controlar la aplicación de normas de comportamiento mínimas, administrar el programa de declaración financiera y brindar al personal asesoramiento confidencial sobre cuestiones deontológicas. El titular de esta función debería rendir cuentas directamente al Director General. Comoquiera que la UPU es una organización pequeña y habida cuenta de sus limitaciones presupuestarias, esta función podría crearse como una función doble en el seno, por ejemplo, del servicio de asuntos jurídicos. La inspectora estima que la creación de una función en materia de deontología contribuiría a la instauración de un marco de integridad eficaz.

49. La aplicación de la siguiente recomendación debería permitir mejorar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias de la UPU y reforzar el control en este sentido.

#### *Recomendación 7*

El Consejo de Administración debería crear, con doble funcionalidad, un cargo para la gestión de las cuestiones deontológicas.

#### *Igualdad de sexos*

50. En el cuadro siguiente se muestra la distribución por grado y por sexo de los puestos que figuran en el presupuesto ordinario (PO) y de los puestos extrapresupuestarios (XP) al final de los años 2006 y 2007.

<sup>1</sup> «Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la organización en todo el mundo», informe del Secretario General (A/60/692), § 25 (j).

Cuadro 3 – Distribución de los puestos por sexo

	2006				2007			
	PO		XP <sup>1</sup>		PO		XP <sup>1</sup>	
Sexo	M	F	M	F	M	F	M	F
P 5 y superior	17	2	2	1	17	2	2	1
P 1 a P 4	34	10	9	3	33	8	9	6
Personal de servicios generales	34	41	7	12	32	41	4	14
Total	85	52	18	16	82	51	15	21

<sup>1</sup> XP corresponde a los puestos extrapresupuestarios clasificados; las cifras indicadas no tienen en cuenta los puestos extrapresupuestarios sin clasificar (38 puestos), ni los de Consejeros Regionales (7 puestos), ni los de traductores (15 puestos).

Fuente: datos suministrados por la Oficina Internacional.

51. Los datos anteriores demuestran que aún queda mucho por hacer para lograr la igualdad entre los sexos en el seno de la categoría profesional y superior. Este tema fue tratado con la Dirección de la Oficina Internacional de la UPU durante las entrevistas mantenidas. La inspectora tomó conocimiento de que la Oficina Internacional procura incentivar las candidaturas femeninas y que, ante iguales cualificaciones, concede la prioridad a las mujeres. Se han registrado avances con el correr de los años y tres mujeres han sido promovidas a cargos P 5 en el seno de la UPU desde 2005, pero la situación en este sentido deja aún mucho que desear. La inspectora exhorta al Director General a aumentar sus esfuerzos en favor de la igualdad entre los sexos y a trabajar con los Países miembros para difundir más ampliamente los avisos de cargo vacante a fin de atraer más candidaturas femeninas. En este contexto, también debería tenerse en cuenta la distribución geográfica.

52. La aplicación de la siguiente recomendación debería mejorar la igualdad entre los sexos en la Oficina Internacional.

#### *Recomendación 8*

El Director General debería aplicar una política dinámica en favor de la igualdad entre los sexos en la Oficina Internacional a fin de aumentar la proporción de mujeres en el seno de la categoría profesional y superior, principalmente en cargos de dirección.

#### *Distribución geográfica*

53. En el artículo 112.1 del Reglamento General se establece lo siguiente: «...Para los nombramientos en los grados P 1 a D 2 (el Director General) deberá tomar en consideración las calificaciones profesionales (...), teniendo en cuenta una equitativa distribución geográfica continental y de lenguas.» La Oficina Internacional no aplica una política formal en materia de distribución geográfica. Con el fin de lograr una distribución geográfica lo más amplia posible entre el personal, se informa a todos los Países miembros de los cargos vacantes y los avisos de cargo vacante también se publican en la prensa internacional.

54. El cuadro siguiente muestra la distribución geográfica del personal de la categoría profesional y superior al final de los años 2005, 2006 y 2007.

Cuadro 4 – Distribución geográfica – Personal de la categoría P y superior

	2005	2006	2007
<i>Todos los puestos de la categoría P y superior<sup>1</sup></i>			
Africa	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
Asia	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
ALC <sup>2</sup>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
Europa Oriental	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
Países de Europa Occidental y otros <sup>3</sup>	<b>41</b>	<b>46</b>	<b>45</b>
<i>P 5 y superior</i>			
Africa	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Asia	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
ALC	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Europa Oriental	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Países de Europa Occidental y otros	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>12</b>

<sup>1</sup> Nota: XP corresponde a los puestos extrapresupuestarios clasificados; las cifras indicadas no tienen en cuenta los puestos extrapresupuestarios sin clasificar (38 puestos), ni los de Consejeros Regionales (siete puestos), ni los de traductores (15 puestos).

<sup>2</sup> ALC: América Latina y el Caribe.

<sup>3</sup> Países de Europa Occidental y otros, incluidos Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Nueva Zelanda.

Fuente: datos suministrados por la Oficina Internacional.

55. Como puede observarse en el cuadro anterior, más de la mitad del personal de la categoría profesional y superior proviene de países de Europa Occidental y otros (incluidos Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Nueva Zelanda). Lo mismo sucede con los titulares de los puestos P 5 y de nivel superior. La inspectora fue informada de los avances realizados en estos últimos años para lograr una distribución geográfica más equilibrada de los puestos P 5 y de nivel superior, pero estima que se necesitan esfuerzos adicionales para mejorar la distribución geográfica de los puestos de la categoría profesional en el seno de la Oficina Internacional. Si bien reconoce que la distribución geográfica es sólo uno de los factores que deben ser tenidos en cuenta al contratarse nuevo personal, considera que se trata de un elemento importante.

56. La aplicación de la siguiente recomendación debería mejorar la representación geográfica en el seno de la Oficina Internacional.

#### *Recomendación 9*

El Director General debería aplicar una política dinámica en favor de una distribución geográfica equitativa en el seno de la Oficina Internacional a fin de aumentar la representación de las regiones subrepresentadas, otorgando prioridad en materia de contratación a los candidatos de países que no están representados.

## **V. Servicios centrales de apoyo**

### *A. Servicios de conferencia y servicios lingüísticos*

57. Los servicios de conferencia y los servicios lingüísticos para el Congreso y las reuniones de los demás órganos de la UPU dependen de la Dirección de Logística. La traducción y la interpretación en otras lenguas distintas de la lengua oficial de la organización se realizan de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 110 del Reglamento General. Con excepción de algunos gastos administrativos relacionados con estos servicios (dactilografía, tratamiento de texto, instalaciones para interpretación, etc.), que corren por cuenta de la Oficina Internacional, la financiación de los servicios de traducción y de interpretación es asumida por los grupos lingüísticos que utilizan estos servicios. Por ser el francés la lengua oficial de la Unión, el Servicio de Traducción al francés de la Oficina Internacional se financia con el presupuesto ordinario.

58. Durante las entrevistas realizadas, la inspectora fue informada de que, en general, existen recursos suficientes para los servicios de traducción de las actividades incluidas en el presupuesto ordinario. Sin embargo, los servicios de traducción son utilizados cada vez más para actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios, como las de la Unidad EMS, de la Unidad UPU\*Clearing o del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de Servicio. Aunque esta práctica fue aprobada por el Consejo de Administración, no se adoptó paralelamente ninguna disposición para la distribución de los costos. Por consiguiente, los servicios de traducción para estas actividades extrapresupuestarias son financiados casi en su totalidad con el presupuesto ordinario. Según la inspectora, debe suspenderse esta subvención. El Consejo de Administración debería elaborar pautas con los principios de distribución de los costos en lo referente a los servicios de traducción para las actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios. En este sentido, se hace referencia al tema de los gastos de apoyo, y más especialmente al proyecto de resolución propuesto por el Consejo de Administración para el Congreso de 2008.<sup>1</sup>

59. La inspectora señala que, en general, el sistema de grupos lingüísticos de la UPU, tal como se describe en el artículo 110 del Reglamento General, parece funcionar correctamente. Permite la prestación de servicios de traducción e interpretación eficaces y eficientes y establece una distribución equitativa de los costos entre los Países miembros.

#### *B. Sistemas de información*

60. El servicio «Informática y Métodos», que forma parte de la Dirección de Logística, está encargado de la prestación y la supervisión de los servicios informáticos así como de la aplicación de la estrategia de la UPU en materia de tecnología de la información. El Comité de Dirección de la UPU decide sobre las principales inversiones que deberán efectuarse en materia de informática así como también sobre la amplia estrategia elaborada en esta materia.

61. La UPU utiliza aplicaciones informáticas comerciales. Ninguna de las aplicaciones ha sido desarrollada por la propia organización pues la elaboración de aplicaciones adaptadas a las necesidades específicas de la UPU es demasiado onerosa. La inspectora fue informada de que la UPU procura cooperar con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en lo referente al uso de las aplicaciones informáticas, ya que una mayor cooperación en esta materia permitiría que las organizaciones interesadas realicen importantes economías. Esto se aplica también al uso de sistemas de planificación de los recursos de la empresa. La inspectora aprueba esta idea. Está a favor de aumentar la cooperación y de aunar esfuerzos con los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas en esta materia. Tomó nota además de las ideas innovadoras y creativas propuestas por el Jefe del Programa «Informática y Métodos» para realizar economías en el contexto del crecimiento nominal cero (p. ej., el centro de almacenamiento de datos ultramoderno).

## **VI. Control**

#### *A. Papel de los Países miembros en materia de control*

62. En opinión de la inspectora, es fundamental que tanto los Países miembros como el Comité de Dirección, asuman plenamente sus responsabilidades en materia de control. Deben, entre otras cosas, desempeñar un activo e importante papel no sólo a nivel del programa de actividades sino también en el proceso presupuestario. Concretamente, el presupuesto es tan importante como el programa. La inspectora también desea dejar en claro que, en sus conversaciones con el Director General, señaló que la Oficina Internacional no debe preparar documentos en los cuales se solicite a los órganos deliberantes que «tomen nota» de asuntos que requieren decisiones concretas de su parte. Desde el punto de vista técnico, el hecho de «tomar nota» simplemente no reviste ningún interés. Debido a esta práctica, los anteriores informes, notas y cartas de recomendación de la DCI tal vez no recibieron toda la atención deseada. El Director General aprobó esta observación y colabora con la DCI para modificar la presentación de los documentos referentes a los informes de esta Dependencia destinados al CA.

<sup>1</sup> Ver el documento CA 2008.1–Doc 14a.Anexo 1.

## B. Control externo

63. En el artículo 128.15 del Reglamento General se establece que «dicho Gobierno (de la Confederación Suiza) vigilará, sin gastos, la contabilidad financiera y las cuentas de la Oficina Internacional dentro de los límites de los créditos fijados por el Congreso». El artículo 37.1 del Reglamento Financiero dispone que «...el Auditor Externo de las cuentas será nombrado por el Gobierno de la Confederación Suiza». Los demás detalles relativos al estatuto y a las modalidades de trabajo del Auditor Externo figuran en el artículo 37 y en el anexo 1 del Reglamento Financiero.

64. Un análisis comparativo<sup>1</sup> de las disposiciones de los reglamentos financieros y de las reglas de gestión financiera de los organismos del sistema de las Naciones Unidas relativas a la función de auditoría externa reveló que, en la mayoría de las organizaciones, el Auditor Externo es nombrado por el órgano rector y que debe tratarse del Auditor General de Cuentas o de un funcionario con un título equivalente. La UIT y la UPU, donde el Auditor Externo es nombrado por el Gobierno de la Confederación Suiza, son la excepción a esta regla. Desde la creación de la UIT, la UPU y la OMPI, las cuentas de estas organizaciones son controladas por el CDF de la Confederación Suiza. Tras la publicación por INTOSAI del documento titulado «Principios que rigen la aplicación de mejores mecanismos de control de las instituciones internacionales», el CDF informó a estos organismos que sus prácticas en materia de auditoría de las cuentas debían ser compatibles con los principios mencionados en dicha publicación. Este asunto aún está pendiente con la UIT, pero la UPU señaló que sus reglas de control se ajustan en general a las recomendaciones de INTOSAI. En cuanto a la OMPI, este organismo introdujo modificaciones en su Reglamento Financiero que entraron en vigor en enero de 2008.<sup>2</sup>

65. En el documento CA C 3 2007–Doc 6, el Director General realiza un análisis sobre el cumplimiento de las prácticas actuales de la UPU en materia de auditoría externa con las normas de INTOSAI mencionadas anteriormente. En este análisis, hace referencia fundamentalmente a la independencia del Auditor Externo así como a la extensión de sus actividades y a las modalidades de formulación de los informes. La conclusión de este documento es la siguiente: «Del análisis efectuado resulta que las prácticas vigentes en la UPU cumplen en general con las recomendaciones formuladas en el marco de INTOSAI. Las disposiciones pertinentes en cuanto a la realización del control son de competencia del Congreso y por consiguiente de los Países miembros. Sin embargo, vistas las ventajas actuales, teniendo en cuenta las diferentes observaciones y con miras a la introducción de nuevas prácticas y normas contables (normas IPSAS), el Director General recomienda al CA que tome nota del presente documento y que no cuestione el mecanismo de control de la UPU. En este mismo orden de ideas, el CA podría recomendar al Congreso de Nairobi el mantenimiento del artículo 128 del Reglamento General tal como está formulado actualmente<sup>3</sup>.» El CA tomó nota de este documento en su período de sesiones de 2008. No se presentará al Congreso de 2008 ninguna proposición de modificación del artículo 128.15 del Reglamento General.

66. La inspectora tomó nota del análisis del Director General así como de la decisión del CA y las respeta. Sin embargo, considera que el principio n° 7 del documento de INTOSAI, según el cual «el Auditor Externo es nombrado de acuerdo con un proceso abierto, justo y transparente» no es tenido en cuenta lo suficiente en el citado análisis. En efecto, no fueron tratadas cuestiones tales como la selección del Auditor Externo, la duración de su mandato y los gastos conexos. En el seno del sistema de las Naciones Unidas, es común que los reglamentos financieros y las reglas de gestión financiera establezcan, en función de las normas de INTOSAI y de conformidad con éstas, una duración determinada para el mandato del Auditor Externo así como también una rotación de éste<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Grupo de Auditores Externos de cuentas de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, informe de la 23ª reunión del Grupo Técnico, Montreal (Canadá) 26 al 30 de noviembre de 2007, punto 16 del Orden del Día, páginas 16 y 17.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ver el documento CA C 3 2007–Doc 6, § 15.

<sup>4</sup> Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el organismo internacional de energía atómica, informe de la 23ª reunión del Grupo Técnico, Montreal 26 al 30 de noviembre de 2007, punto 16 del Orden del Día, página 16.

67. Por consiguiente, si bien reconoce que el CDF presta servicios de auditoría externa más que suficientes y de gran utilidad para la organización, la inspectora estima sin embargo que el Congreso debería examinar lo referente a la conformidad de las prácticas en vigor en materia de auditoría externa con las normas de INTOSAI, principalmente en lo que respecta al proceso de selección del Auditor Externo de la UPU y a la rotación de éste. En este contexto, puede pensarse en una modificación del artículo 128.15 del Reglamento General. De acuerdo con la recomendación n° 5 del informe de la DCI titulado «Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas»<sup>1</sup>, la inspectora estima que la adopción de nuevas modalidades en cuanto a la selección por vía de concurso del Auditor Externo, o a la duración de su mandato y a sus honorarios, así como de un sistema de rotación permitiría evitar los conflictos de intereses reales o aparentes para el interesado. Esto permitiría asimismo armonizar las prácticas en vigor en la UPU en materia de auditoría externa con las normas de INTOSAI y la práctica común en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

68. La aplicación de la siguiente recomendación debería promover la difusión de las mejores prácticas.

#### *Recomendación 10*

El Consejo de Administración tal vez desee reconsiderar su decisión y prever la presentación al 24° o 25° Congreso Postal Universal, para análisis y aprobación, de una proposición de modificación del Reglamento General, en particular de su artículo 128.15, que establezca la selección por vía de concurso y la rotación del Auditor Externo. El artículo 37 del Reglamento Financiero podría ser modificado en consecuencia.

### *C. Control interno*

#### *Auditoría interna e investigación*

69. La función de auditoría interna y de investigación en la UPU está definida en el artículo 36bis (Control y Auditoría Internos) y en el anexo 4 del Reglamento Financiero. Esta función la cumple un auditor interno (grado P 5) que también está encargado de realizar investigaciones. El cargo de auditor interno fue inicialmente un cargo a tiempo parcial (enero de 2005). El tiempo de trabajo para esta función fue fijado en 80% en enero de 2003, luego en 100% a partir de enero de 2007. Ningún otro funcionario ejerce la función de auditoría interna e investigación.

70. La auditoría de las cuentas abarca un importe de unos 220 millones de CHF por ejercicio bienal. El plan de trabajo del auditor interno comprende, en general, una auditoría financiera durante el primer semestre del año y otra auditoría en materia de gestión de los recursos humanos durante el segundo semestre. Se efectúan auditorías suplementarias o investigaciones en caso de necesidad o a pedido. Se realizó una sola investigación en el transcurso de los últimos tres años. La inspectora tomó conocimiento de que, en el momento de la formulación de su plan de trabajo anual, el auditor interno realiza un «evaluación sucinta de los riesgos». Esta no es comparable a una verdadera evaluación de los riesgos según las normas de la IAI (Instituto de Auditores Internos); en el marco de una función de auditoría interna (y de investigación) ejercida por una sola persona, un ejercicio de este tipo no es realizable. El personal actual para esta función es ampliamente insuficiente.

71. En su informe denominado «Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas», la DCI propuso normas mínimas en materia de presupuesto y de dotación de personal para los servicios de control interno y sugirió lo siguiente: «en el caso de las organizaciones que manejan un presupuesto bienal superior a 250 millones de USD, puede justificarse un órgano de control interno compuesto como mínimo por tres especialistas en auditoría. Para aquellas organizaciones cuyo presupuesto bienal es inferior a este importe, no se justificaría un órgano especializado y la función de control interno debería delegarse en otra organización del sistema que tenga la capacidad para asumirla.»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> JIU/REP/2006/2, § 28.

<sup>2</sup> JIU/REP/2006/2, § 47.

72. La inspectora concuerda totalmente con esta observación y con la recomendación formulada<sup>1</sup>. Habida cuenta de que el total de recursos administrados por la UPU asciende a unos 220 millones de CHF por ejercicio bienal, la UPU se encuentra en la categoría de organizaciones para las cuales no se justificaría un servicio de auditoría interna y cuya función de control interno debería delegarse en otra organización. En este contexto, el concepto de delegación de la función de control interno se refiere a la prestación de estos servicios por una organización del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la inspectora señala que la UPU se acerca rápidamente al umbral de 250 millones de USD indicado en la recomendación de la DCI. Teniendo en cuenta el aumento de los recursos extrapresupuestarios y en caso de que la política de crecimiento nominal cero se flexibilice en los próximos cuatro años, el importe total de los recursos administrados por la UPU en el ejercicio bienal 2009–2010 podría alcanzar los 250 millones de USD. Por consiguiente, aunque el CA tomó nota del informe de la DCI titulado «Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas», la inspectora considera que este tema debería ser examinado nuevamente (ver el § 62).

73. Si el CA examina nuevamente este tema y decide no aprobar la delegación de la función de auditoría interna en otra organización, deberá procurar que se creen, por lo menos, dos puestos suplementarios para cumplir la función de auditoría interna (y de investigación). Aunque en la práctica la auditoría interna informa directamente al Director General, debería gozar de total independencia en el ejercicio de sus funciones. Los recursos necesarios para el cumplimiento de la función de control interno deberían ser determinados por el servicio de auditoría interna e investigación y no deberían ser objeto de un examen por entidades sujetas al control de ese servicio. A falta de un órgano de control externo, las proposiciones presupuestarias, acompañadas de las eventuales observaciones de la Dirección, deberían ser presentadas al Consejo. La función de auditoría interna no debería ser confiada a un estudio de consultores del sector privado, ya que esto puede provocar un conflicto de intereses.

74. La aplicación de la siguiente recomendación debería mejorar la eficacia de la organización.

#### *Recomendación 11*

El CA debería delegar la función de auditoría interna y de investigación en cualquier otra organización del sistema de las Naciones Unidas que tenga la capacidad de asumirla.

Se decide lo contrario, el CA debería crear al menos dos nuevos cargos a fin de aumentar los recursos para la función de auditoría interna y de investigación para el período 2009–2010.

#### *Función de evaluación*

75. La UPU no cuenta con una función formal de evaluación. Además, no existen procedimientos oficiales para la autoevaluación de los programas y los proyectos ni ningún tipo de capacitación en esta materia destinada a los Jefes de Programa. En opinión de la inspectora, debería establecerse formalmente una función de evaluación. La misma debería colocarse bajo la responsabilidad del Despacho del Director General o – si se adopta la segunda solución presentada en la recomendación n° 11 – del servicio de auditoría interna. Tanto en un caso como en el otro, esta función debería contar con recursos suficientes (al menos un funcionario). También se hace referencia a los §§ 27 a 29.

76. La aplicación de la siguiente recomendación debería permitir mejorar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias de la UPU y aumentar el control en este sentido.

#### *Recomendación 12*

El Director General debería crear oficialmente una función de evaluación y asignar a ella un funcionario como mínimo. La función de evaluación debería colocarse bajo la responsabilidad del Despacho del Director General o – si se adopta la segunda solución presentada en la recomendación n° 11 – del servicio de auditoría interna.

## **VII. Encuesta al personal**

<sup>1</sup> Ibid., recomendación 14 b).

77. Se envió a todos los empleados de la Oficina Internacional (229 personas en total) un cuestionario con 60 preguntas. Los porcentajes de respuesta máximos y mínimos a las preguntas fueron de 172 y 79, respectivamente, o sea 45% y 35%, respectivamente, del personal en funciones. El porcentaje de respuesta así como la distribución de las respuestas por categoría de personal permitieron obtener resultados estadísticamente significativos y representativos de la opinión de todos los empleados de la organización.

78. Según la inspectora, el cuestionario permitió obtener información interesante sobre varios aspectos de la organización. Las respuestas fueron tenidas en cuenta en la redacción de los diferentes capítulos del presente informe. El cuadro siguiente contiene algunas preguntas difundidas en el marco de la encuesta así como también las respuestas recibidas.

*Diversas preguntas difundidas y respuestas recibidas en el marco de la encuesta realizada entre el personal*

Preguntas	Respuestas			
	Sí	En cierta medida	No	Sin opinión
¿Es usted tratado(a) con consideración en el trabajo?	<b>57,3</b>	32,3	6,3	4,2
¿Recibe usted suficiente información con respecto a lo que sucede en su servicio/organización?	<b>45,8</b>	35,4	16,7	2,1
¿Tiene usted confianza en su supervisor?	<b>46,9</b>	36,5	13,5	3,1
¿Está usted satisfecho(a) con el apoyo que su supervisor le brinda para que usted pueda alcanzar sus objetivos profesionales?	<b>46,9</b>	29,2	21,9	2,1
¿Tiene usted confianza en los mandos directivos de la UPU (directores y funcionarios de nivel superior)?	30,9	<b>34,0</b>	29,8	5,3
¿Fomenta la dirección de la UPU los debates abiertos?	22,3	<b>38,3</b>	31,9	7,4
¿Estima usted que el grado de coordinación y cooperación entre los departamentos es adecuado?	10,6	36,2	<b>43,6</b>	9,6
¿La dirección de la UPU da el ejemplo?	18,1	<b>34,0</b>	<b>34,0</b>	13,8
¿Las cuestiones importantes son comunicadas por las vías oficiales?	<b>46,9</b>	37,5	10,4	5,2
¿Cuenta su servicio con recursos suficientes para alcanzar sus objetivos?	20,2	36,0	<b>38,2</b>	5,6
¿Estima usted que las responsabilidades y los procedimientos de trabajo de los distintos departamentos están claros y bien documentados?	10,3	31,0	<b>44,8</b>	13,8
¿Existen en el seno de su organización sistemas para la divulgación de la información y los conocimientos?	23,0	<b>39,1</b>	32,2	5,2
¿Existen en la UPU políticas y procedimientos escritos claramente establecidos en materia de recursos humanos?	<b>42,4</b>	31,8	10,6	15,3
¿Se aplican en general las políticas en materia de recursos humanos de la UPU en forma coherente y equitativa?	11,8	32,9	<b>40,0</b>	15,3
¿Aplica en general la UPU una política transparente en materia de contratación?	16,5	31,8	<b>40,0</b>	11,8
¿Se conceden las promociones en su organización sobre la base de criterios de desempeño objetivos?	9,4	20,0	<b>52,9</b>	17,6
¿Estima usted que el sistema de evaluación del comportamiento profesional utilizado actualmente es equitativo y transparente?	21,2	32,9	<b>34,1</b>	11,8
¿Se aplica el sistema de evaluación del comportamiento profesional en forma uniforme y coherente en el seno de su organización?	31,8	20,0	<b>30,6</b>	17,6
¿Recompensa la UPU en forma adecuada a los empleados que prestan servicios excepcionales?	1,2	11,8	<b>64,7</b>	22,4

<i>Preguntas</i>	<i>Respuestas</i>			
	<i>Sí</i>	<i>En cierta medida</i>	<i>No</i>	<i>Sin opinión</i>
¿Se detectan y tratan en forma adecuada los problemas de los funcionarios cuyo desempeño no satisface?	1,2	12,9	<b>60,0</b>	25,9
¿Reciben los hombres y las mujeres un trato equitativo en la UPU?	<b>56,0</b>	17,9	13,1	13,1
¿Está usted satisfecho(a) con su empleo?	<b>51,9</b>	38,0	10,1	0,0

Fuente: respuestas del personal de la UPU al cuestionario de la DCI.

79. La encuesta realizada por la DCI entre el personal de la Oficina Internacional tuvo por objeto completar las consultas internas, de las cuales la última, efectuada en 2007<sup>1</sup>, estuvo referida al clima de trabajo en el seno de la organización. Las conclusiones generales de estas dos consultas son parecidas: los empleados estiman que gozan de suficiente libertad en el marco de sus funciones, sus condiciones de trabajo/de vida son buenas, la UPU es un buen empleador y les gusta su trabajo. Sin embargo, surge con claridad de las respuestas recibidas que debe mejorarse la comunicación con la Secretaría, al igual que la transparencia y la equidad en materia de gestión de los recursos humanos. La inspectora considera que las medidas adoptadas por la Dirección en estos últimos años, y principalmente la introducción de un nuevo sistema de evaluación del comportamiento profesional, la reestructuración de la organización, las reuniones periódicas con todo el personal, etc., son adecuadas y pertinentes para el cumplimiento de los objetivos mencionados anteriormente. Reconoce que se necesitará tiempo para evaluar la verdadera eficacia de estas medidas y exhorta a la Dirección de la UPU a continuar por esta senda y a evaluar sistemáticamente los efectos de las medidas adoptadas. Deberían realizarse consultas al personal cada dos años a fin de asegurar la continuación de los avances.

<sup>1</sup> Ver Comunicación de servicio N° 55/2007 y N° 83/2004.

**ANEXO**

**Resumen de las medidas que deben ser adoptadas por las organizaciones participantes por aplicación de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección JIU/REP/2008/1**

		Objetivos esperados	Fondos y programas de las Naciones Unidas											Organismos especializados														
			Naciones Unidas <sup>1</sup>	CNUCED	ONUDD	PNUMA	ONU-HABITAT	ACNUR	OOPSNU	PNUD	FNUAP	UNICEF	MP	OTROS:	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	OIEA	
Informe	Para acción		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Para información		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	<b>Recomendación 1</b>	<b>d</b>																										
	<b>Recomendación 2</b>	<b>e</b>																										
	<b>Recomendación 3</b>	<b>e</b>																										
	<b>Recomendación 4</b>	<b>o</b>																										
	<b>Recomendación 5</b>	<b>d</b>																										
	<b>Recomendación 6</b>	<b>g</b>																										
	<b>Recomendación 7</b>	<b>d</b>																										
	<b>Recomendación 8</b>	<b>o</b>																										
	<b>Recomendación 9</b>	<b>o</b>																										
	<b>Recomendación 10</b>	<b>b</b>																										
	<b>Recomendación 11</b>	<b>g</b>																										
	<b>Recomendación 12</b>	<b>d</b>																										

**L:** recomendación para decisión por los órganos deliberantes.

**E:** recomendación para acción por el Director General.

: recomendación que no requiere ningún tipo de acción de parte de la organización considerada.

**Objetivos esperados:** **a:** aumento de la responsabilidad **b:** difusión de mejores prácticas **c:** mejora de la coordinación y la cooperación **d:** mejora del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y aumento de los controles **e:** mejora de la eficacia **f:** economías sustanciales **g:** mejora de la eficiencia **o:** otros.

<sup>1</sup> Abarca todas las organizaciones distintas de la CNUCED, ONUDD, PNUMA, ONU-HABITAT, ACNUR y OOPSNU, mencionadas en el documento ST/SGB/2002/11.