

**Marcos de rendición de cuentas en el sistema
de las Naciones Unidas**

Preparado por

Mounir Zahran

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2011



Naciones Unidas

Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas

Preparado por

Mounir Zahran

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2011

Resumen

Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2011/5

En el párrafo 4 de su resolución 64/259, la Asamblea General solicitó a la Dependencia Común de Inspección que le presentara, para examinarlo en la parte principal de su sexagésimo séptimo período de sesiones, "un informe con un análisis comparado de los distintos marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas"¹. En consecuencia, la Dependencia incluyó este tema en su programa de trabajo para 2011.

El objetivo del presente informe es describir y evaluar los (diversos) marcos de rendición de cuentas existentes en el sistema de las Naciones Unidas e indicar posibles lagunas. En el informe se analizan asimismo los componentes de las organizaciones en relación con los cuales no se existe un documento oficial separado que se utilice como marco de rendición de cuentas. Además, se indican las buenas/mejores prácticas relacionadas con la elaboración e implantación de marcos/componentes de rendición de cuentas.

El examen se ha realizado a nivel de todo el sistema y abarca todas las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección. Se incluyeron entidades de la Secretaría, oficinas y lugares de destino sobre el terreno con el fin de examinar cómo se aplicaban las disposiciones de rendición de cuentas fuera de las sedes. Con ese fin se realizaron entrevistas con dos oficinas de las Naciones Unidas, la ONUG y la ONUV, una misión de mantenimiento de la paz, la FPNUL, y dos comisiones regionales, la CEPE y la CESPAAO. También se examinaron las experiencias de algunas otras instituciones públicas internacionales importantes, como el Banco Mundial, el BID, la CE, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, la OCDE, la OIM, la OMC, la OSCE y la OTPCE.

El Inspector observa que la rendición de cuentas es un proceso complejo y multidimensional, y que las expectativas al respecto difieren y varían según la perspectiva que se adopte. Presenta un gráfico (véase *infra*) en el que se muestran los elementos constitutivos de un marco de rendición de cuentas sólido basado en estudios teóricos preliminares, trabajos de investigación, entrevistas y respuestas a cuestionarios y que utiliza marcos del sector público tales como el Marco Mundial de Rendición de Cuentas del Informe Mundial de Rendición de Cuentas. Sobre la base de los datos reunidos, las entrevistas y los cuestionarios, el Inspector indicó 17 criterios de referencia para evaluar un marco de rendición de cuentas sólido y basado en la transparencia y en una cultura de responsabilidad. Para medir el grado de aplicación del marco se necesitaría comprobar si los criterios de referencia se aplican con eficacia y eficiencia, y evaluar sus impactos. El presente informe no profundiza en la aplicación del marco. El Inspector recomienda estudios de seguimiento para medir la aplicación de los criterios de referencia propuestos en el presente informe.

¹ Resolución 64/259, párr. 4.



Principales constataciones y conclusiones

El Inspector constató que siete organizaciones de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, OIT, OMS, PNUD, UNFPA, UNICEF y UNOPS) cuentan oficialmente con un marco de rendición de cuentas independiente. Tres entidades de la Secretaría (ACNUR, CEPE y PNUMA) disponen de un marco de rendición de cuentas al nivel de los programas. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan en mayor o menor medida con diversos componentes clave de rendición de cuentas, y algunas de ellas con sólidos sistemas o componentes de control interno. El Inspector concluye que la rendición de cuentas no se circunscribe al funcionamiento de un sólido sistema de control interno, sino que debe abarcar aspectos tales como la formulación del pacto político con los Estados miembros, la posibilidad de que partes interesadas clave puedan recurrir a mecanismos de reclamación y de respuesta, la transparencia de cada organización ante los Estados miembros, los beneficiarios y el público en general, y una arraigada cultura de rendición de cuentas.

Los marcos de rendición de cuentas independientes son bastante completos, aunque queda trabajo por hacer en la esfera de la información y la comunicación, en particular en lo referente a las comunicaciones internas y externas y al mecanismo de reclamación y de respuesta para los Estados miembros, los donantes, los beneficiarios y el público en general. Los marcos independientes de rendición de cuentas de las Naciones Unidas, el PNUD y el UNICEF comprenden un pacto político con los Estados miembros. Todos esos marcos contienen algunos elementos de mecanismos de control interno, aunque los elementos de control interno más completos son los de la OIT y la UNOPS. Los marcos de las Naciones Unidas, el UNFPA y la OMS no contienen referencias a una cultura de responsabilidad como pilar fundamental de la rendición de cuentas. El marco de la OIT contiene referencias a una cultura de responsabilidad, pero sin una descripción clara de lo que esta entraña. Con la excepción de las Naciones Unidas, en esas organizaciones no se hacía referencia a la transparencia ni al papel de los administradores en la rendición de cuentas. Las Naciones Unidas, el PNUD y el UNICEF eran ejemplos adecuados en materia de transparencia y responsabilidad del personal directivo en la rendición de cuentas a nivel

de la organización. El Inspector reconoce que el marco de rendición de cuentas de la Secretaría de las Naciones Unidas contiene la mayor parte de los componentes fundamentales que han de integrar un marco de rendición de cuentas.

El Inspector comprobó que las organizaciones que carecían de un marco de rendición de cuentas independiente contaban en cambio en su mayoría con elementos de un sistema de control interno, y no era esa la esfera en que más débil era la rendición de cuentas. En esas organizaciones era necesario seguir trabajando para definir y desarrollar un marco de rendición de cuentas estructurado que se inspirara en los criterios indicados en el presente informe y mejorar los aspectos de delimitación clara de la responsabilidad/delegación de autoridad y los mecanismos de reclamación y de respuesta.

En todas las organizaciones entrevistadas se observaron diferencias entre la percepción que tenía el personal del grado de solidez de su cultura de rendición de cuentas y el liderazgo y las opiniones del personal directivo en relación con esa cultura. Se llegó a la conclusión de que la transparencia y la existencia de una cultura de rendición de cuentas eran condiciones necesarias para la implantación práctica del marco.

En la mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas la cultura de rendición de cuentas se encuentra en un estado incipiente, y se necesitarán ulteriores esfuerzos para que llegue a madurar. Además de impartir capacitación y promover la implicación de los funcionarios, es preciso aplicar con coherencia un sistema de medidas disciplinarias y recompensas; el sistema de las Naciones Unidas carece de un sistema coherente de motivación y sanciones. El sistema de sanciones es más fuerte que el de motivación, premios y recompensas. Es necesario desarrollar un sistema más fuerte que afiance la rendición de cuentas a nivel personal. No obstante, el Inspector concluyó que la cultura de rendición de cuentas solo alcanzará su plena madurez cuando el personal directivo superior marque la pauta desde arriba, con ejemplos de asunción de responsabilidades que resulten visibles para todo el personal.

Para que pueda exigírsele que rinda cuentas, han de otorgarse al personal la responsabilidad y las atribuciones necesarias para el desempeño de sus funciones. En algunas organizaciones las responsabilidades y atribuciones no están claramente definidas, lo que genera incoherencia y confusión y difumina las líneas de responsabilidad. Esa situación supone un problema, especialmente para las organizaciones con una estructura descentralizada y/o actividades sobre el terreno, en las que la delegación de atribuciones puede diferir de una esfera de actividad a otra.

En general, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han de prestar más atención a los mecanismos de reclamación y de respuesta, en particular abriendo canales de comunicación para que los beneficiarios y otras partes interesadas y el público en general puedan hacerles llegar sus quejas o preocupaciones. El establecimiento de mecanismos creíbles, como el del *ombudsman* o el mediador, afianzará ulteriormente los controles internos.

Atendiendo a esas consideraciones, en el informe se formulan las siete recomendaciones siguientes, de las que dos se dirigen a los órganos legislativos y cinco a los jefes ejecutivos:

Recomendaciones a los órganos legislativos

Recomendación 2

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían adoptar decisiones inspiradas en un enfoque de gestión basada en los resultados y asegurarse de que se asignen los recursos necesarios para aplicar los planes estratégicos de las organizaciones y la gestión basada en los resultados.

Recomendación 7

La Asamblea General y otros órganos legislativos deberían solicitar a sus jefes ejecutivos que realicen una evaluación de seguimiento de la aplicación de los marcos/sistemas pertinentes de rendición de cuentas para su examen en 2015.

Recomendaciones a los jefes ejecutivos

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían establecer con carácter prioritario marcos de rendición de cuentas independientes inspirados en los criterios contenidos en el presente informe.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deberían incorporar la evaluación, incluidos los resultados de autoevaluación, en sus informes anuales a los órganos legislativos.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que todavía no lo hayan hecho deberían informar al personal de sus decisiones relativas a las medidas disciplinarias impuestas a funcionarios mediante la publicación de listas (en anexos de los informes anuales y en un sitio web) en las que se describan la falta cometida y las medidas adoptadas, manteniendo siempre el anonimato del funcionario de que se trate.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos deberían dar instrucciones a sus divisiones de recursos humanos para que establezcan mecanismos de reconocimiento de la actuación profesional sobresaliente desarrollando vías y medios creativos para motivar al personal por medio de premios, recompensas y otros incentivos.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos que todavía no lo hayan hecho deberían formular y aplicar con urgencia una política de divulgación de información dirigida a promover la transparencia y la rendición de cuentas en sus respectivas organizaciones, e informar al respecto a los órganos legislativos.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		iii
Abreviaturas.....		viii
I. Introducción.....	1–18	1
A. Antecedentes.....	1–8	1
B. Objetivos y alcance.....	9–11	3
C. Metodología.....	12–18	3
II. Componentes de un marco de rendición de cuentas sólido.....	19–38	5
A. Elementos fundamentales de un marco de rendición de cuentas.....	19–23	5
B. Pilares de la rendición de cuentas.....	24–38	8
III. Análisis comparativo de los marcos/componentes de rendición de cuentas de las organizaciones a la luz de los criterios de referencia.....	39–146	12
A. Componente de rendición de cuentas: rendición de cuentas mutua – pacto político con los Estados Miembros.....	39–62	12
B. Componente de rendición de cuentas: controles internos.....	63–126	23
C. Componente de rendición de cuentas: mecanismos de reclamación y de respuesta.....	127–146	44
IV. Conclusiones: puntos fuertes, puntos débiles y camino a seguir.....	147–152	51
 Anexos		
I. Definiciones de rendición de cuentas contenidas en los marcos de rendición de cuentas de las organizaciones.....		53
II. Panorama general de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en cumplimiento de recomendaciones de la DCI – JIU/REP/2011/5.....		55

Abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAO	Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCI	Centro de Comercio Internacional
CE	Comisión Europea
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CIC	Centro Internacional de Cálculo
COSO	Comisión de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
GRI	gestión del riesgo institucional
GBR	gestión basada en los resultados
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPSAS	Normas Contables Internacionales para el Sector Público
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial

OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
ONUUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OTPCE	Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGA	Secretario General Adjunto
sSG	Subsecretario General
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICRI	Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNU	Universidad de las Naciones Unidas
UPU	Unión Postal Universal
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

I. Introducción

A. Antecedentes

1. La evolución de la definición y del marco de rendición de cuentas tiene su origen en la resolución 48/218 B de la Asamblea General, en la que la Asamblea tomó nota del informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas"², que se refería principalmente a las funciones de supervisión que tenía entonces el sistema. En esa resolución³ se decidió la consolidación de las funciones de supervisión, y concretamente las de auditoría, evaluación, inspección e investigación. Desde entonces se han venido construyendo lentamente en el sistema diversos componentes relacionados con la rendición de cuentas, en particular en los informes A/60/312, A/60/883 y Add.1 y 2, A/60/846/Add.6, A/62/701 y Corr.1 y Add.1, y en las resoluciones 60/1 y 61/245.

2. Desde un informe de 2005 del Secretario General en el que se examinaban los mecanismos existentes de rendición de cuentas y de supervisión y se proponían medidas de reforma tendentes a fortalecer la rendición de cuentas⁴, la Asamblea General ha venido solicitando nuevos informes sobre los progresos realizados en la aplicación de esas medidas, así como sobre el marco de rendición de cuentas de la Secretaría, el marco de gestión del riesgo institucional (GRI) y de control interno, y el marco de gestión basada en los resultados (GBR)⁵. El Secretario General presentó los informes en 2006 y 2008, respectivamente⁶, y en 2006 se propuso una definición de rendición de cuentas⁷.

3. La Asamblea General pidió asimismo al Secretario General, en su resolución 63/276, que le presentara un informe completo sobre la rendición de cuentas⁸. En cumplimiento de esa resolución, se presentó a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones un informe titulado "Hacia un sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas"⁹.

4. El informe del Secretario General contiene ocho recomendaciones para el fortalecimiento de la rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas, además de una definición del concepto de rendición de cuentas.

5. Al examinar ese informe, la Asamblea General aprobó su resolución 64/259, cuyo párrafo 4 dice lo siguiente: "*Solicita* a la Dependencia Común de Inspección que le presente, para examinarlo en la parte principal de su sexagésimo séptimo período de sesiones, un informe con un análisis comparado de los distintos marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas"¹⁰. En consecuencia, la Dependencia Común de Inspección incluyó esa cuestión en su programa de trabajo para 2011.

6. En su informe A/64/640, tras examinar las definiciones aportadas por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el

² JIU/REP/93/5.

³ Resolución 48/218 B.

⁴ A/60/312.

⁵ Resoluciones 60/1 y 61/245.

⁶ A/60/883 y Add.1 y 2, y A/62/701 y Corr.1 y Add.1.

⁷ A/60/846/Add.6.

⁸ En la versión francesa del texto, "rendición de cuentas" se tradujo como "*principe de responsabilité*". El Inspector considera más adecuado el término "*redevabilité*".

⁹ A/64/640, de 29 de enero de 2010.

¹⁰ Resolución 64/259, párr. 4.

Secretario General propuso su propia definición, que la Asamblea General, sin embargo, consideró insuficiente. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) señaló en su informe A/64/683 que la definición del Secretario General adolecía de falta de claridad, y la Junta de Auditores observó que en ella se echaba en falta una referencia a la eficiencia, la eficacia y la oportunidad, así como al papel de los órganos de supervisión. Los miembros de la CCAAP manifestaron inquietud por la siguiente frase de la definición: "con sujeción a la disponibilidad de recursos y a las limitaciones impuestas por factores externos"¹¹. La Comisión Consultiva señaló asimismo que sería deseable contar con una definición común de rendición de cuentas para todas las entidades sujetas a la autoridad del Secretario General. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) señaló la ausencia de una referencia a la responsabilidad personal por los resultados. Además, la Dependencia Común de Inspección se refirió a la definición de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI). Tras examinar el informe de la CCAAP y el informe del Secretario General¹², la Asamblea General aprobó la resolución 64/259, en cuyo párrafo 8 definía la rendición de cuentas del siguiente modo:

La rendición de cuentas es la obligación que tienen la Secretaría y sus funcionarios de responder de todas las decisiones tomadas y las medidas adoptadas por ellos, y de responsabilizarse por cumplir sus compromisos, sin reserva ni excepción.

La rendición de cuentas incluye el logro de objetivos y resultados de alta calidad de manera oportuna y eficaz en función de los costos, en la aplicación y el cumplimiento plenos de todos los mandatos conferidos a la Secretaría por los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas y otros órganos subsidiarios establecidos por ellos de conformidad con la totalidad de las resoluciones, los reglamentos, las reglas y las normas éticas, la presentación de informes veraces, objetivos, precisos y oportunos sobre los resultados de la ejecución, la administración responsable de fondos y recursos, todos los aspectos del desempeño, incluido un sistema claramente definido de recompensas y sanciones, y con el debido reconocimiento de la importante función que compete a los órganos de supervisión y en la aplicación íntegra de las recomendaciones aceptadas.

7. El Inspector observa que la definición de rendición de cuentas aprobada por la Asamblea General en su resolución 64/259 contiene los elementos esenciales propuestos por el Secretario General en el documento A/64/640; la diferencia más destacable entre la definición de rendición de cuentas propuesta por el Secretario General y la aprobada por la Asamblea General consiste en que en la primera "[l]a rendición de cuentas es la obligación que tienen la Organización [...], con sujeción a la disponibilidad de recursos y a las limitaciones impuestas por factores externos"¹³, mientras que en la segunda "[l]a rendición de cuentas es la obligación de la Secretaría [...], sin reserva ni excepción"¹⁴.

8. En los marcos de rendición de cuentas se recogen muchos componentes de un marco de organización abordados en pasados informes de la Dependencia Común de Inspección. En 1995, la Dependencia publicó un informe titulado "Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/95/2). Más recientemente, la Dependencia ha preparado y publicado los siguientes informes: "Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2006/2), la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados (JIU/REP/2004/5 a 8 y JIU/REP/2006/6), "Selección y condiciones de servicio de los jefes ejecutivos del sistema

¹¹ A/64/683, párr. 10.

¹² "Hacia un sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas", A/64/640.

¹³ A/64/640, párr. 10, definición de rendición de cuentas.

¹⁴ Resolución 64/259, secc. A, párr. 8, definición aprobada por la Asamblea General.

de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2009/8), "La ética en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2010/3), "La función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2010/5), "Review of Enterprise Risk Management in the United Nations system: benchmarking framework" (JIU/REP/2010/4), "Transparencia en la selección y el nombramiento de funcionarios directivos de categoría superior en la Secretaría de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2011/2), y "The investigation function in the United Nations system" (JIU/REP/2011/7), en los que se ha basado el presente informe.

B. Objetivos y alcance

9. El análisis comparativo solicitado debía describir y evaluar los diversos marcos de rendición de cuentas existentes en el sistema de las Naciones Unidas e indicar posibles lagunas. En el presente informe se analiza asimismo en qué medida las diferentes organizaciones, fondos y programas cuentan con un entorno propicio que pueda contribuir a promover una sólida cultura de rendición de cuentas. Se destacan además las buenas/mejores prácticas para la elaboración e implantación de marcos de rendición de cuentas.

10. En el informe se formulan recomendaciones a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en relación con los marcos de rendición de cuentas. Las conclusiones del presente informe deberían ayudar a las principales partes interesadas y al personal directivo a adoptar ulteriores decisiones para el desarrollo, el fortalecimiento o la aplicación de marcos o políticas de rendición de cuentas.

11. El examen se ha realizado a nivel de todo el sistema y abarca todas las organizaciones participantes en la Dependencia Común de Inspección¹⁵. Se incluyeron entidades de la Secretaría, oficinas y lugares de destino sobre el terreno con el fin de examinar cómo se aplicaban fuera de las sedes las disposiciones de rendición de cuentas. Con ese fin se realizaron entrevistas con dos oficinas de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUUV), una misión de mantenimiento de la paz, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) y dos comisiones regionales, la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO). También se examinaron las experiencias de algunas otras instituciones públicas internacionales importantes, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Comisión Europea de la Unión Europea (CE), la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

C. Metodología

12. La metodología del presente examen consistió en un estudio teórico preliminar basado en un análisis de la documentación de acceso público sobre marcos de rendición de cuentas y de materiales de investigación incluidos en informes pasados conexos de la Dependencia Común de Inspección, documentos de la Asamblea General relacionados con la rendición de cuentas, documentos y políticas internos de las organizaciones, e informes pertinentes de mecanismos de supervisión (Junta de Auditores, Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)). Se enviaron cuestionarios a todas las organizaciones

¹⁵ Las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios, entidades, fondos y programas, así como sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

participantes en la DCI. Sobre la base de las respuestas recibidas, el Inspector realizó entrevistas con funcionarios de algunas organizaciones participantes, en persona, por videoconferencia o por teléfono.

13. El Inspector realizó asimismo entrevistas con funcionarios clave de algunas otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el BID, la CE, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), la OCDE, la OIM, la OMC, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OSCE. El Inspector omite, cuando procede, las referencias a las fuentes de información, con el fin de preservar la confidencialidad de información obtenida en las entrevistas.

14. En el presente informe se indican los criterios necesarios para el funcionamiento de un sólido marco de rendición de cuentas, elaborados a partir del informe de la DCI titulado "Gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma"¹⁶, en el que se definen nueve criterios respecto de la GBR, ocho respecto de la delegación de autoridad, ocho respecto de la rendición de cuentas y ocho respecto de la gestión de la actuación profesional. El estudio se inspiró en esos criterios y en algunos casos los utilizó. Otros criterios se definieron mediante una evaluación de las consecuencias basada en la pregunta "¿con qué prácticas/instituciones debe contar una organización para que funcione en ella la rendición de cuentas a todos los niveles?". Se añadieron los componentes necesarios para complementar los criterios de referencia en materia de GBR. En relación con cada uno de los criterios, el Inspector indica los instrumentos que facilitan su aplicación.

15. Al ultimar el informe se tuvieron en cuenta las observaciones de las organizaciones participantes sobre el proyecto de informe. De conformidad con el artículo 11.2 de los Estatutos de la Dependencia Común de Inspección, el informe recibió su forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores de modo que las recomendaciones fueran sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia. El Inspector desea manifestar su agradecimiento a todas las personas que le prestaron asistencia para la preparación del presente informe y a las que participaron en las entrevistas y tan generosamente compartieron sus conocimientos y experiencias.

16. El presente análisis se centra en las condiciones y los criterios mínimos necesarios para el funcionamiento de un sólido marco de rendición de cuentas. Para medir el grado de aplicación del marco será necesario comprobar si los criterios se están aplicando con eficacia y eficiencia y evaluar sus efectos. Puesto que en el presente informe no se analiza la aplicación del marco, el Inspector recomienda la realización de estudios complementarios que permitan evaluar el grado de aplicación de los criterios propuestos.

17. El Inspector fue informado de muchas novedades y prácticas recientes en materia de rendición de cuentas. Ante la imposibilidad de dar cuenta en el presente informe de todas las buenas prácticas de que el Inspector tuvo conocimiento en sus entrevistas, se incluirán solo las más visibles.

18. Con objeto de facilitar la utilización del informe, la aplicación de sus recomendaciones y su seguimiento, en el anexo II se ha incluido un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a las organizaciones interesadas para que adopten medidas al respecto o únicamente con fines de información. En el cuadro se especifican las recomendaciones pertinentes para cada organización y se indica si se dirigen a los órganos legislativos o a los jefes ejecutivos.

¹⁶ JIU/REP/2006/6.

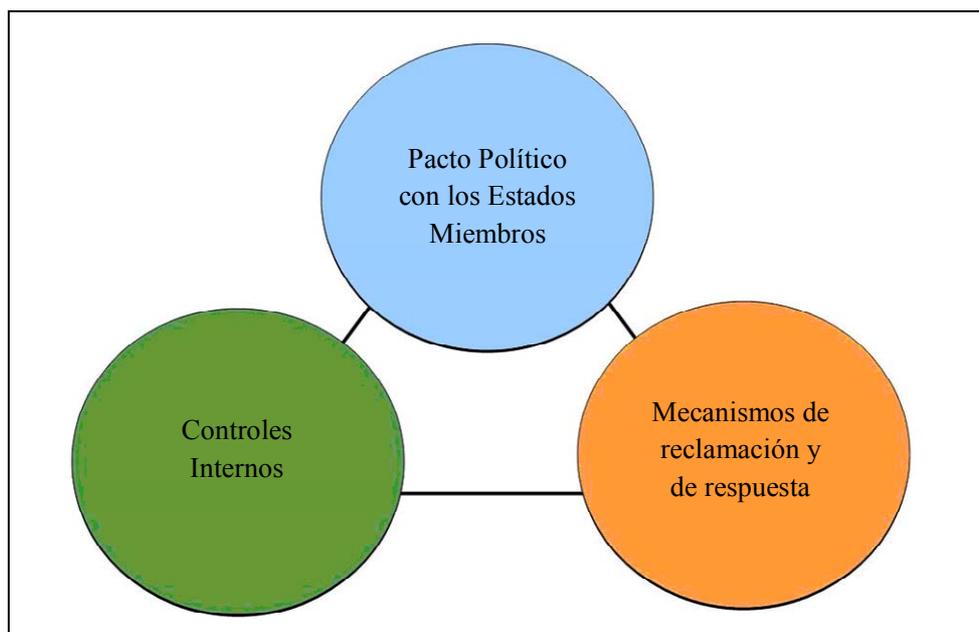
II. Componentes de un marco de rendición de cuentas sólido

A. Elementos fundamentales de un marco de rendición de cuentas

19. El gráfico 1, *infra*, ilustra la opinión del Inspector sobre los requisitos mínimos para la instauración de un marco de rendición de cuentas. Puesto que las organizaciones han estructurado sus marcos de muchas maneras diferentes, *en el informe no se propugna ningún modelo determinado, sino que se utilizan los ejemplos para articular la visión del Inspector sobre un marco de rendición de cuentas sólido.*

20. La siguiente presentación de un marco de rendición de cuentas se basa en las buenas/mejores prácticas recopiladas a partir de cuestionarios, entrevistas, materiales de acceso público y documentos remitidos por las organizaciones interesadas. También se han examinado, en la medida en que eran compatibles con las particularidades del sistema de las Naciones Unidas, los principios y criterios pertinentes del marco propuesto en el Informe Mundial de Rendición de Cuentas¹⁷. La presentación se basa en el supuesto de que para implantar un marco de rendición de cuentas sólido es necesario contar con sistemas proactivos y reactivos integrados, transparencia y una arraigada cultura de rendición de cuentas. Los elementos proactivos abarcan los controles internos y el sistema de GBR, que fortalecen la rendición de cuentas de la organización ante los Estados miembros. El elemento reactivo, integrado por mecanismos de respuesta formales e informales¹⁸, funciona como último recurso cuando ha fallado todo lo demás.

Gráfico 1



La estructura piramidal refleja la relación jerárquica entre los Estados miembros, las organizaciones y el personal.

¹⁷ El Marco Mundial de Rendición de Cuentas (Global Accountability Framework) fue elaborado por One World Trust en el marco del Informe Mundial de Rendición de Cuentas (Global Accountability Project) (www.oneworldtrust.org) sobre la base de cinco años de investigaciones empíricas y de consultas con una amplia gama de partes interesadas.

¹⁸ En este contexto los conceptos de formal e informal se definen desde una perspectiva jurídica y no por el carácter estructurado o no estructurado de los mecanismos establecidos.

21. La rendición de cuentas es ante todo una relación de reciprocidad, de rendición de cuentas a la vez *ante y de* los Estados miembros que proporcionan a cada organización su mandato institucional, sus prioridades y orientaciones y los recursos necesarios para la aplicación de esas prioridades. Los Estados miembros fiscalizan el funcionamiento de las organizaciones mediante mecanismos de supervisión tales como auditorías externas, la Junta de Auditores y la DCI. La organización que comparte con los Estados miembros la cúspide de la pirámide es responsable de la planificación estratégica y la programación sobre la base de las orientaciones y prioridades de los Estados miembros y de la realización de esos resultados mediante la administración adecuada de los recursos, evaluaciones tendentes a comprobar que las actividades estén mejorando el cumplimiento de los objetivos, y presentación de informes a través de evaluaciones sobre cuestiones operativas, administrativas y financieras. Aunque entiende la insatisfacción de los Estados miembros por la salvedad incluida en la definición de rendición de cuentas del Secretario General (citada *supra*), el Inspector señala que una organización solo tiene la obligación de rendir cuentas en virtud de un acuerdo con los Estados miembros que le proporcionan los recursos para el cumplimiento de sus mandatos. Sin ese acuerdo político la rendición de cuentas será disfuncional desde el principio. La relación debe basarse en el mutuo acuerdo y la voluntad política. Los controles internos, representados por el segundo círculo de gráfico, son necesarios para garantizar que las organizaciones cuenten con las políticas, las normas, los procedimientos y el entorno necesarios para aplicar sus planes estratégicos y sus mandatos de conformidad con los principios de gestión, las normas éticas y los reglamentos y reglamentaciones. El control interno¹⁹ debe constar de los siguientes elementos:

Componentes de control interno

Instrumentos de aplicación

Entorno de control: "El entorno de control establece el tono de una organización, teniendo influencia en la conciencia que tenga el personal sobre el control. Es el fundamento para todos los componentes de control interno, dando disciplina y estructura."²⁰

Estatuto y reglamento del personal, políticas de recursos humanos, sanciones y disciplina, ética y normas de conducta, políticas antifraude y de protección de los denunciantes de irregularidades, integridad, filosofía y estilo de trabajo de la dirección, asignación por el personal directivo de las responsabilidades y de las atribuciones, y formación del personal (cultura de rendición de cuentas).

Evaluación del riesgo: "El proceso en el que se delimitan y analizan riesgos pertinentes para el logro de los objetivos de la entidad y la determinación de la respuesta apropiada."²¹

Registro de riesgos, evaluación de los riesgos, plan de acción de mitigación de los riesgos, GRI.

¹⁹ Comisión de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), marco de control interno de la Guía para las normas de control interno del sector público de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). La INTOSAI define el control interno como "[...] un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, [...] diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la constitución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales: ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones, cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad, cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables, y salvaguardia de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño", página 6 de la Guía.

²⁰ Directrices de la INTOSAI, pág. 19.

²¹ *Ibid.*, pág. 24.

*Componentes de control interno**Instrumentos de aplicación*

Actividades de control: "Políticas y procedimientos establecidos para disminuir los riesgos y lograr los objetivos de la entidad. Las actividades de control deben ser apropiadas, funcionar consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período, y tener un costo adecuado, comprender muchos aspectos, ser razonables y estar relacionadas directamente con los objetivos de control."²²

Delegación de autoridad y de responsabilidades de gestión, cartas de representación/afirmación, divulgación de la situación financiera, conflictos de intereses.

Información y comunicación: "La información pertinente debe ser identificada, capturada y comunicada de una manera y en cierto límite de tiempo que permita que el personal lleve a cabo su control interno y sus otras responsabilidades. No solo tiene que ver con datos generados internamente, sino con información sobre eventos externos y actividades que permite la toma de decisiones."²³

Planificación de los recursos institucionales, informes financieros anuales, supervisión, operaciones/aplicación, etc., política de divulgación de información.

Seguimiento: "Valorar la calidad de la actuación de la organización en el tiempo. El seguimiento debe asegurar que los hallazgos de auditoría y las recomendaciones sean adecuada y oportunamente resueltos."²⁴

Auditoría interna, inspecciones, información sobre los resultados y aplicación de las recomendaciones de las auditorías/inspecciones, evaluaciones de los resultados, retroinformación de 360° sobre la actuación profesional, pactos con el personal directivo (si proceden), sistemas de puntuación.

22. El tercer círculo del gráfico 1 corresponde a los mecanismos de reclamación y de respuesta²⁵, que constituyen el último recurso que queda cuando todo lo demás ha fallado. Se trata de los canales establecidos por la organización para permitir a los Estados miembros, las partes interesadas, los funcionarios y los beneficiarios presentar reclamaciones sobre cuestiones relacionadas con incumplimientos o contra decisiones y actuaciones del personal directivo. Los mecanismos de respuesta son también muy importantes para garantizar que, además de tener los Estados miembros, los funcionarios, las partes interesadas y los beneficiarios la posibilidad de presentar quejas y plantear preocupaciones, estas sean debidamente examinadas y se adopten medidas al respecto en los plazos y por los mecanismos adecuados.

23. Esos componentes han de integrarse en los pilares fundamentales de una cultura de rendición de cuentas, que son la transparencia y una sólida cultura de responsabilidad. Un marco de rendición de cuentas solo puede funcionar eficazmente si existen en la organización una cultura de rendición de cuentas y una voluntad clara de promover la transparencia. El personal directivo de la organización debe estar resuelto a apoyar y desarrollar esa cultura. La implantación de cualquier marco de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas requiere la existencia de esas condiciones básicas. Por consiguiente, **el Inspector concluye que todo marco de rendición de cuentas debe basarse en la transparencia y ha de asentarse en una sólida cultura de rendición de cuentas.**

²² *Ibid.*, pág. 30.

²³ *Ibid.*, pág. 40.

²⁴ *Ibid.*, pág. 44.

²⁵ Global Accountability Report 2007, Global Accountability Framework, One World Trust, pág. 11.

B. Pilares de la rendición de cuentas

a) Transparencia

24. La transparencia es un pilar fundamental, junto con la cultura de rendición de cuentas. Requiere que la organización tenga una actitud abierta respecto de sus actividades y divulgue la información pertinente sobre lo que hace y dónde y cómo lo hace, así como sobre los resultados que obtiene. La aplicación de la GBR representa sin duda un paso adelante hacia una mayor transparencia en todo el sistema de las Naciones Unidas. La transparencia permite asimismo a las partes interesadas (Estados miembros, personal, beneficiarios de organismos de ayuda, y público en general) saber si una organización está actuando con arreglo a la ley, si cumple con las normas pertinentes y si sus resultados responden a los objetivos. Sobre la base de esa información, las partes interesadas pueden adoptar decisiones fundamentadas y evaluar debidamente las decisiones de la organización²⁶.

25. La transparencia no se refiere solo a la información disponible dentro de la organización (a través de sistemas de gestión de los conocimientos o de la Intranet), sino que se proyecta también fuera de la organización (a través de un sitio web y de las redes sociales, así como de las relaciones exteriores y relaciones públicas). La organización ha de difundir activamente información entre las partes interesadas pertinentes. En otras palabras, ha de adoptar un enfoque proactivo respecto de la información y no divulgarla solo cuando lo solicite alguna parte interesada.

26. En principio la información ha de ser de libre acceso para todos, excepto en casos muy concretos en los que, por su carácter confidencial (por ejemplo, expedientes administrativos, memorandos internos, expedientes de investigación) no proceda su circulación general dentro y/o fuera de la organización²⁷. De ahí la necesidad de contar con una política cabal en materia de divulgación de información, con indicación justificada de cualesquiera excepciones a la divulgación completa y, como ya se mencionó en la recomendación 2 del informe de la DCI sobre la gestión de los conocimientos en el sistema de las Naciones Unidas²⁸, un sistema claro y unificado para la clasificación ordenada de los documentos internos de la organización (sistema de gestión de los conocimientos). El componente de transparencia se examina más detalladamente bajo el epígrafe "Componente de control interno: información y comunicación".

b) Cultura de rendición de cuentas

27. Esa importante cuestión cultural se enunciaba en el criterio 3 del informe de la DCI sobre la GBR: "[l]a rendición de cuentas es aplicable en 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"²⁹.

28. La cultura de rendición de cuentas no se basa sino en parte en los instrumentos o sistemas (mecanismos de control), y depende principalmente de las personas y de sus comportamientos e interacciones. Los instrumentos y sistemas son solo un medio de garantizar el cumplimiento y de proporcionar un entorno de control sólido para la rendición de cuentas. Los marcos de rendición de cuentas y los sistemas en que se sustentan son condiciones necesarias pero no suficientes para garantizar que la rendición de cuentas sea

²⁶ Global Accountability Report 2007 Global Accountability Framework, One World Trust.

²⁷ El UNICEF sugirió al Inspector la conveniencia de la divulgación completa de los informes de auditoría interna.

²⁸ JIU/REP/2007/6.

²⁹ JIU/REP/2006/6, párr. 96.

un valor vivido y aplicado por la totalidad del personal. Por consiguiente, no ha de darse por sentado que las organizaciones que cuentan con un marco de rendición de cuentas perfecto están en condiciones de aplicarlo eficazmente. Puede ocurrir que, en una organización que dispone de un marco apropiado o de muchos de sus componentes, la rendición de cuentas sea en la práctica deficiente por no fundamentarse en una cultura de responsabilidad.

29. No es posible abordar en el presente informe un análisis a fondo y a nivel de todo el sistema de la cultura de rendición de cuentas. Puesto que la rendición de cuentas es ante todo una cuestión cultural, se basa en gran medida en la percepción del personal a todos los niveles de la pirámide jerárquica. Por consiguiente, para determinar sus puntos fuertes y sus carencias se precisaría una encuesta completa entre el personal.

30. No obstante, es necesario contar con algunas directrices generales sobre la conducta de los directivos y del personal en materia de rendición de cuentas. Esas directrices deben considerarse como principios comunes que han de regir los procesos generales de adopción de decisiones y concretamente las políticas de empleo, las evaluaciones de la actuación profesional, las políticas de ética, y los mecanismos de premios y sanciones dentro de la organización.

31. El Inspector ha enunciado cinco principios (factores/comportamientos) fundamentales, basados en el informe de la DCI titulado "Gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma"³⁰, que contribuyen a definir y configurar una cultura de rendición de cuentas en cualquier organización. Se trata de los siguientes:

Principios fundamentales de la rendición de cuentas

- 1. Liderazgo mediante los valores y el ejemplo – rendición de cuentas como objetivo prioritario en el funcionamiento cotidiano sobre la base del más alto grado de integridad del personal directivo superior**
- 2. Liderazgo mediante la información y la comunicación – rendición de cuentas a través de procesos transparentes de adopción de decisiones**
- 3. Liderazgo mediante la motivación – rendición de cuentas a través del reconocimiento de los logros del personal**
- 4. Liderazgo mediante la orientación y la disciplina – política de tolerancia cero a todos los niveles para los comportamientos inaceptables**
- 5. Liderazgo mediante la participación – diálogo abierto para alentar la rendición de cuentas mutua**

- 1. Liderazgo mediante los valores y el ejemplo – rendición de cuentas como objetivo prioritario en el funcionamiento cotidiano sobre la base del más alto grado de integridad del personal directivo superior**

32. La capacidad de liderar por medio de los valores es la base de todas las demás aptitudes importantes de un administrador. La rendición de cuentas debe tener prioridad absoluta en todos los aspectos del funcionamiento cotidiano de la organización/división/dependencia. Todas las decisiones de los directivos han de reafirmar la importancia de la rendición de cuentas. Ante decisiones conflictivas, la rendición de cuentas ha de ser siempre la consideración principal. De ahí la necesidad de un marco de rendición de

³⁰ JIU/REP/2006/6, secc. III, "Rendición de cuentas".

cuentas sólido, pero también de una arraigada cultura de cumplimiento de las normas, integridad personal y responsabilidad.

33. En cualquier organización, el comportamiento de los directivos se transmite automáticamente a los niveles jerárquicos inferiores. De ahí la necesidad de que en los escalones superiores se marquen pautas inequívocas de ejemplaridad y de que los directivos cumplan plenamente con los reglamentos, las normas y las políticas. **El Inspector propone que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas definan claramente la rendición de cuentas como valor básico, y no meramente como competencia básica.**

2. Liderazgo mediante la información y la comunicación – rendición de cuentas a través de procesos transparentes de adopción de decisiones

34. La información y la comunicación constituyen un componente fundamental de una cultura positiva de rendición de cuentas. Los directivos han de hacer todo lo posible por colmar las brechas de información existentes entre niveles jerárquicos, divisiones y dependencias de su organización. Desde el punto de vista de la capacidad de gestión y de la cultura institucional, la rendición de cuentas se ve favorecida por la transparencia de los mecanismos decisorios. El personal y otras partes interesadas deben ser informados sobre los procesos de adopción de decisiones y sus resultados y percibirlos como transparentes. La falta de información y de comunicación puede mermar gravemente la eficacia de una organización.

3. Liderazgo mediante la motivación – rendición de cuentas a través del reconocimiento de los logros del personal

35. La rendición de cuentas y la integridad han de ser reforzadas y alentadas permanentemente mediante incentivos materiales o psicológicos. Puesto que las ventajas y las consideraciones de oportunidad a corto plazo tienden a prevalecer sobre la visión a largo plazo, es necesario establecer mecanismos de refuerzo positivo para contrarrestar ese sesgo. Es preciso alentar constantemente la rendición de cuentas y motivar al personal para que actúe en forma responsable. El mero reconocimiento de los méritos influye a menudo positivamente en la actuación de los funcionarios. Los premios y recompensas pueden servir para reforzar la motivación, pero sus efectos son de duración limitada. La clave para promover una mayor conciencia de las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas es el reconocimiento constante por parte de los supervisores y los colegas.

4. Liderazgo mediante la orientación y la disciplina – política de tolerancia cero a todos los niveles para los comportamientos inaceptables

36. Para que el personal perciba la rendición de cuentas como uno de los valores básicos de las Naciones Unidas, es necesario que la dirección aporte orientaciones claras. Deben resaltarse los comportamientos aceptables y explicarse las razones por los que otros se consideran inaceptables. El Estatuto y el Reglamento del Personal deben complementarse mediante una sección explicativa o un documento separado en los que se detallan las sanciones que habrán de aplicarse a determinados tipos de conducta. Las sanciones deben imponerse desde arriba en forma equitativa, sistemática y transparente. Todas las sanciones deben justificarse debidamente y ser objeto de un seguimiento cabal. **Deben ser corroboradas por los informes anuales del Secretario General sobre cuestiones disciplinarias y supuestas conductas ilícitas y por las entrevistas realizadas con representantes de la administración y del personal de las organizaciones de las Naciones Unidas. La existencia de sanciones eficaces tendría un efecto disuasorio en las actividades ilícitas a todos los niveles de las organizaciones.**

5. Liderazgo mediante la participación – diálogo abierto para alentar la rendición de cuentas mutua

37. La participación es un elemento clave de la rendición de cuentas, pues gracias a ella el principio de responsabilidad deja de ser una mera norma ética personal para convertirse en tradición colectiva y se sientan las bases de una cultura compartida de responsabilidad. La implicación no se da entonces solo en la dirección, sino a todos los niveles jerárquicos. El personal que participe en la construcción de esa cultura debe sentirse recompensado, y su experiencia puede utilizarse para mejorar los sistemas existentes, pues arroja una luz diferente sobre su funcionamiento. La receptividad de los directivos a la información sobre los resultados y a las quejas y su actitud favorable a la participación de los Estados miembros, del personal y del público en general son factores importantes que contribuyen a afianzar la cultura de rendición de cuentas. Algunas organizaciones, como el PNUD, han informado de que realizan en forma regular y sistemática encuestas sobre las actividades de desarrollo, las percepciones del personal y el grado de satisfacción de los clientes con el fin de recibir constantemente información sobre los resultados y mejorar así las prácticas existentes. Si se complementa con un sistema eficaz de premios y recompensas, esa interacción ofrece grandes oportunidades de promover el cambio cultural.

38. El gráfico 2 es una ilustración de los componentes descritos, con desglose de los elementos constitutivos de cada componente.

Gráfico 2



III. Análisis comparativo de los marcos/componentes de rendición de cuentas de las organizaciones a la luz de los criterios de referencia

A. Componente de rendición de cuentas: rendición de cuentas mutua – pacto político con los Estados Miembros

Gráfico 3



39. Como se muestra esquemáticamente en el gráfico, el punto de partida de la rendición de cuentas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es un acuerdo sobre los planes estratégicos de cada organización y la voluntad política de los Estados miembros de aportar los recursos necesarios para el logro de esos resultados. Corresponde a los Estados miembros otorgar a cada organización un mandato claro y definir sus prioridades. Desempeñan asimismo un papel de supervisión importante a través de entidades tales como la Junta de Auditores y la DCI; además, como se señala en el informe de la DCI titulado "Selección y condiciones de servicio de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas"³¹, los Estados Miembros son también responsables de la evaluación de la actuación profesional de los jefes ejecutivos. El Inspector observó que pocas organizaciones habían incluido esa función en sus marcos o documentos internos. Aunque la reconocían en entrevistas, muchas organizaciones parecían renuentes a consignarla por escrito. Las

³¹ JIU/REP/2009/8. Véanse los párrafos 11, 117 y 118 a 120.

Naciones Unidas, el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el UNICEF han concertado acuerdos o "pactos" políticos con los Estados miembros como elemento central de sus estructuras de rendición de cuentas. **Esa iniciativa es digna de encomio, y el Inspector recomienda que las organizaciones que todavía no hayan establecido marcos de rendición de cuentas emulen a las Naciones Unidas, el PMA, el PNUD y el UNICEF e integren en esos marcos un pacto político.** Resulta interesante observar que la FICR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la OIM, el PNUD y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) han incluido explícitamente en el marco de rendición de cuentas de la organización su responsabilidad ante los beneficiarios de sus actividades, en su calidad de parte interesada.

40. A continuación se exponen diversos criterios que se han definido para evaluar el marco de rendición de cuentas en este ámbito. Esos criterios se aplican exclusivamente a las organizaciones. Las responsabilidades y la implicación de los Estados miembros no se evalúan explícitamente en el presente informe, aunque se hace referencia indirecta a ellas cuando procede. El Inspector considera conveniente un ulterior examen de la cuestión de la rendición de cuentas de los Estados miembros en materia de supervisión.

Criterio 1. Existe un marco de rendición de cuentas claro, en el que se define la rendición de cuentas, se delimitan las responsabilidades relativas a la aplicación general del marco y se vinculan entre sí todos los componentes.

Instrumentos:

- a) Documento de política sobre el marco;
- b) Definición de rendición de cuentas;
- c) Normas y responsabilidades de los directivos superiores, los departamentos de ejecución y el personal;
- d) Documento de política disponible en el sitio web y para el personal;
- e) Inclusión en el marco de los componentes fundamentales de la rendición de cuentas.

Puntos fuertes de los marcos existentes

41. Por las respuestas a los cuestionarios y las entrevistas se comprobó la existencia de prácticas diferentes respecto de la política o los documentos relacionados con el marco de rendición de cuentas. La OIT, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el PNUD³², el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS disponen de un documento separado referente al marco de rendición de cuentas. Además, bajo la égida de la Secretaría de las Naciones Unidas, las secretarías de algunas entidades, a saber, el ACNUR³³, la CEPE³⁴, y el PNUMA³⁵, han

³² El PNUD cuenta con un sistema de rendición de cuentas que abarca el marco de rendición de cuentas y la política de supervisión.

³³ El Marco de Rendición de Cuentas para una Gestión Global del ACNUR define la rendición de cuentas, las responsabilidades y las atribuciones en el conjunto de la organización, a nivel nacional, regional y de la sede, en 11 ámbitos fundamentales de la labor del ACNUR. También contiene un procedimiento para la presentación de reclamaciones por los beneficiarios. Puesto que esos aspectos están comprendidos también en el marco general de la Secretaría de las Naciones Unidas, el marco del ACNUR no se trata en el presente informe como marco separado.

³⁴ La CEPE, en respuesta a una recomendación de la OSSI, estableció un marco de rendición de cuentas que fue aprobado el 7 de octubre de 2011.

³⁵ El marco del PNUMA contiene exclusivamente elementos referentes a su labor programática, que están comprendidos en el marco de la Secretaría de las Naciones Unidas.

establecido un marco específico de rendición de cuentas para su uso interno. Con la excepción del de la OMS, todos los marcos contienen una definición clara de rendición de cuentas. Las Naciones Unidas³⁶, propusieron, en el informe de su Secretario General³⁷, un marco de rendición de cuentas del que tomó nota la Asamblea General en su resolución 65/259. Además, han incluido en su sitio web "Accountability A to Z" el marco de rendición de cuentas y le han dado amplia difusión entre los propios funcionarios de la Organización. Un análisis de los sitios web de las organizaciones mencionadas reveló que la OIT, el PNUD, el UNICEF y la UNOPS disponían de una página web sobre rendición de cuentas destinada al público en general. El marco de rendición de cuentas de la UNOPS podía consultarse en esa página³⁸. **El Inspector alienta a las organizaciones a que dediquen a ese documento una página específica en sus respectivos sitios web y en la Intranet con el fin de aumentar la transparencia de la organización ante las partes interesadas.**

42. Además, en muchas de las organizaciones mencionadas los funcionarios entrevistados revelaron diversos grados de conocimiento de la cuestión de la rendición de cuentas. Algunos funcionarios preguntaron cuál era exactamente el significado de "rendición de cuentas". **Esas organizaciones deben facilitar el acceso al marco, y los jefes ejecutivos deben convocar asambleas para examinar regularmente con el personal las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas, con miras a crear un entorno propicio para el desarrollo de una cultura de responsabilidad.**

43. Los marcos existentes, completos y bien concebidos, han sido el resultado de un proceso participatorio de diálogo y debates entre todos los sectores integrantes de las organizaciones, incluido el personal.

44. Algunos de los documentos sobre los marcos han sido presentados y aprobados por los respectivos órganos legislativos (PNUD, UNFPA, UNICEF y UNOPS). Conviene observar que se han cotejado los documentos sobre el marco de rendición de cuentas de cada organización y los anexos que solo se enumeran en el marco. Puede ocurrir que algunas organizaciones cuenten con los elementos considerados como componentes/criterios clave, y que estos, sin embargo, no se recojan en el documento sobre el marco de rendición de cuentas. Ese enfoque no siempre permite hacerse una idea cabal del **nivel de aplicación** de los diversos componentes existentes ni representa una indicación precisa de la cultura de rendición de cuentas en las organizaciones.

45. Los marcos de rendición de cuentas del PNUD, el UNFPA y la UNOPS se han armonizado a solicitud de sus juntas ejecutivas y utilizan definiciones comunes, aunque el grado de compleción de los marcos difiere de una organización a otra. El marco del UNICEF es similar a los del PNUD y la UNOPS y utiliza las mismas definiciones armonizadas. Aunque en el marco del PNUD se afirma que sus definiciones están armonizadas³⁹, con las del UNFPA y la UNOPS, el UNFPA utiliza una definición de rendición de cuentas diferente de la de las organizaciones mencionadas (véase en el anexo I una lista de las definiciones contenidas en los marcos).

46. En pocos de los marcos se hace explícitamente referencia a una cultura de rendición de cuentas, es decir, a la transparencia y la divulgación de información al público y a los beneficiarios/partes interesadas. Los marcos del PNUD y del UNICEF son ejemplos

³⁶ Ese marco abarca la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Centro de Comercio Internacional (CCI), según informan esas organizaciones.

³⁷ A/64/640.

³⁸ En el sitio web se podía encontrar el marco del UNFPA entre los documentos de los órganos ejecutivo y legislativo.

³⁹ Sistema de rendición de cuentas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Marco de rendición de cuentas y política de supervisión, DP/2008/16/Rev.1, párrs. 2 y 3.

representativos de formulaciones claras en relación con la cultura de rendición de cuentas, mientras que en el marco de la UNOPS y el marco propuesto de las Naciones Unidas se presta poca atención a la transparencia, que debería fortalecerse. La UNOPS cuenta con una política de divulgación de información, pero no menciona la cultura de rendición de cuentas ni la importancia del liderazgo de los directivos en materia de rendición de cuentas, mientras que en el marco propuesto de las Naciones Unidas se describen la rendición de cuentas y la importancia de la actuación del personal directivo superior para el arraigo de la cultura en la organización, pero no se hace referencia a una política de divulgación de información.

47. En lo referente al pacto político con los Estados miembros (círculo superior del esquema presentado por los Inspectores para ilustrar los componentes clave de un marco de rendición de cuentas), los marcos del PNUD y del UNICEF y el marco propuesto de las Naciones Unidas proporcionan una definición clara de rendición de cuentas y un marco para su aplicación. En todos esos marcos se menciona el papel de los Estados miembros y se señala la necesidad de que los planes de trabajo de las personas y de las dependencias se armonicen con arreglo a la GBR. Además, conviene destacar el papel de las evaluaciones en estos marcos y la necesidad de comunicar sus resultados a los Estados miembros, al público en general y a otras partes interesadas. El marco de rendición de cuentas de la OIT no contiene ninguna referencia a la rendición de cuentas de los asociados tripartitos ni a la comunicación al público de los resultados de la organización, aunque en la práctica la OIT cuenta con un proceso establecido de presentación de informes. Se apreciaron carencias importantes a ese respecto en los marcos de la OMS, el UNFPA, y la UNOPS, en particular en lo referente a la rendición de cuentas de los Estados miembros y la comunicación de los resultados de las actividades de la organización al público y a otras partes interesadas. Además, el marco de la OMS no contaba con una definición clara de rendición de cuentas.

48. Se constató que dos organizaciones disponían de sólidos sistemas de control interno documentados en sus marcos. El marco propuesto de las Naciones Unidas y el marco de la UNOPS contenían la mayor parte de los componentes/criterios de control interno indicados por el Inspector. En ninguno de los dos marcos se mencionaba el criterio de certificación interna/carta de afirmación, aunque las Naciones Unidas⁴⁰ cuentan con un sistema de ese tipo. También la OIT contaba con buenos controles internos, pero carecía de información sobre los mecanismos de información internos y externos. Es interesante observar que en el marco propuesto de las Naciones Unidas se incluyen referencias a las recompensas y medidas disciplinarias como aspecto importante de la rendición de cuentas. En otros marcos se mencionan las sanciones y medidas disciplinarias, pero no se reconoce la importancia de un sistema de recompensas para motivar a los funcionarios. El marco propuesto de las Naciones Unidas es el único en el que se incluyen tanto las recompensas como las medidas disciplinarias. **Las Naciones Unidas son también la única organización que ha incluido en su marco un sistema de pactos del personal directivo superior con el Secretario General para garantizar que los directivos superiores respondan de los logros o fracasos.**

49. Al cotejar los siete marcos con los criterios relativos a los "mecanismos de reclamación y de respuesta" se comprobó que ninguna de las organizaciones contaba en su marco con todos los componentes de reclamación y respuesta. Solo en los marcos de rendición de cuentas de la OIT y de la OMS y en el marco propuesto de las Naciones Unidas se menciona el sistema informal de reclamación (mediador, *ombudsman*, comité de

⁴⁰ Las cartas de afirmación se incluyen en los pactos del personal directivo superior con el Secretario General.

ética) y solo en los marcos de la OIT y de las Naciones Unidas⁴¹ se mencionan en parte mecanismos formales como el de administración de justicia. La OIT se refiere en su marco a las investigaciones, pero no menciona explícitamente una función u oficina de investigación como parte de su marco de rendición de cuentas, y en ninguno de los marcos se menciona un mecanismo de impugnación de adquisiciones ni se indica si existe algún mecanismo de reclamación al que puedan recurrir los beneficiarios y el público en general.

50. Como puede verse, los puntos fuertes de la mayor parte de los marcos mencionados se refieren a la esfera de los controles internos. El PNUD⁴² y el UNFPA cuentan con documentos de control interno separados, que no se anexan a su documento principal sobre rendición de cuentas. Todos los componentes relacionados con la rendición de cuentas deben ser fácilmente accesibles desde el documento principal.

Puntos débiles

51. **Los puntos débiles residen actualmente en la falta de referencia a una cultura de rendición de cuentas y de reconocimiento de su importancia**, es decir, en el hecho de que no se reconozca explícitamente que el establecimiento de un marco sobre el papel no es suficiente y que las organizaciones, especialmente sus altos directivos, tienen que rendir cuentas y predicar con el ejemplo. El Inspector constató en las entrevistas que, en comparación con los directivos, los funcionarios no tenían una percepción muy favorable de la solidez de la cultura de rendición de cuentas en sus respectivas organizaciones, lo que se reflejaba en las calificaciones asignadas por ellos durante las entrevistas. En general, el personal calificó la cultura de rendición de cuentas entre 0 y 2 (en una escala de 1 a 4 en la que 4 era la calificación máxima) mientras que los directivos la calificaron entre 2 y 3,5. El Inspector considera esas calificaciones como un indicador de la percepción del personal sobre la pauta que se marca desde la cúpula y sobre la cultura de rendición de cuentas (o la falta de ella) de sus altos directivos.

52. **El indicador de la transparencia es la medida en que la organización cuenta con una política explícita de divulgación de información.** El componente de mecanismos de reclamación y de respuesta es el aspecto que requiere una ulterior elaboración. Cuando fallan los controles internos en una organización debe existir un mecanismo que permita al personal, al público, a terceras partes y a los beneficiarios presentar sus quejas o reclamaciones a la organización con garantía de confidencialidad. No puede considerarse que una organización rinde cuentas ante las partes interesadas si estas únicamente pueden expresar su opinión por conducto de los órganos legislativos. Organizaciones como el PNUD y el UNICEF han establecido sólidos mecanismos de reclamación y de respuesta, que no necesariamente se reflejan en sus marcos de rendición de cuentas. El Inspector está plenamente convencido de que el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS pueden considerarse buenos ejemplos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas, y al mismo tiempo es consciente de que sus marcos no reflejan necesariamente los intensos esfuerzos realizados recientemente en la aplicación de medidas de rendición de cuentas. **Se recomienda la actualización de los respectivos marcos de rendición de cuentas para que reflejen claramente todas las buenas iniciativas que se impulsan en las organizaciones.** Las Naciones Unidas, que no se habían ocupado hasta hace relativamente poco de la cuestión de los marcos de rendición de cuentas, dieron un paso

⁴¹ En los párrafos 77 a 92 del marco de las Naciones Unidas, que figura en el documento A/64/640, se mencionan el *ombudsman*, la administración de justicia, los sistemas informales de mediación y de solución de diferencias, los sistemas formales de justicia interna, los tribunales, la Oficina de Asuntos Jurídicos y las evaluaciones de la gestión, pero no hay referencias a recursos tales como mecanismos de impugnación de las adquisiciones y mecanismos de reclamación para los beneficiarios.

⁴² El marco de control interno del PNUD se ha revisado para adecuarlo mejor a las directrices de la COSO, y puede consultarse en la Intranet.

adelante incorporando las experiencias de otras organizaciones y reflexionando sobre la forma de mejorar el marco de sus predecesoras. **La Secretaría debería preparar su próxima versión del marco de rendición de cuentas para incluir en él un mensaje más firme de fomento de la transparencia y componentes relativos a la forma en que se examinarán las reclamaciones de las partes interesadas y se responderá a ellas.**

53. Otras organizaciones han informado al Inspector de que cuentan con varios componentes de un marco de rendición de cuentas o marco de control interno. **El Inspector encomia esos esfuerzos pero considera que deberían introducirse mejoras, puesto que la rendición de cuentas va más allá de los meros controles financieros o internos.** Debería establecerse un marco formal en un documento oficial en el que se defina en primer lugar lo que la organización entiende por rendición de cuentas y se reúnan todos los componentes de la rendición de cuentas a fin de que pueda comunicarse mejor al personal y a las partes interesadas. Los marcos deberían indicar el modo en que los componentes encajan y se enlazan entre sí. Si bien este puede ser un ejercicio teórico, vale la pena no solo para mostrar los vínculos entre los componentes sino como un instrumento de comunicación para el personal. A continuación figura un resumen de los diversos marcos o componentes establecidos en las organizaciones que no tienen un marco de rendición de cuentas documentado oficial.

Organizaciones participantes en la DCI que no tienen un marco formal de rendición de cuentas⁴³

	<i>Componentes establecidos</i>	<i>Elementos de rendición de cuentas que faltan</i>
FAO	Aún no está formulado pero se aplican algunos elementos de marcos estratégicos, planificación de operaciones, vigilancia y presentación de informes, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, GRI, normas de conducta, medidas contra el fraude, administración de justicia, delegación de autoridad y declaración de la situación financiera.	Delimitación clara de la responsabilidad y normas de rendición de cuentas, GBR, consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión (en proceso de elaboración), GRI (en proceso de elaboración) y normas de responsabilidad personal, oficina de ética, mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación de los beneficiarios o del público.
OACI	No existe un marco pero sí los siguientes componentes: delegación de autoridad, declaración de la situación financiera, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, mecanismos de presentación de informes, normas de integridad y ética profesional, GBR y presupuestación, administración de justicia y supervisión.	Delimitación clara de la responsabilidad, consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión, GRI, normas de responsabilidad personal, mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.
OIEA	Proyecto de marco de rendición de cuentas. Políticas en materia de delegación de autoridad, declaración de la situación financiera, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, mecanismos de presentación de informes, normas de integridad y ética profesional, GBR, administración de justicia y supervisión.	Delimitación clara de la responsabilidad, consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión, GRI, normas de responsabilidad personal, mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.

⁴³ El Inspector determinó los marcos de rendición de cuentas formales mediante un examen documental y sobre la base de las respuestas a los cuestionarios de las propias organizaciones. Solo las organizaciones que respondieron al cuestionario de la DCI figuran en la siguiente lista.

	<i>Componentes establecidos</i>	<i>Elementos de rendición de cuentas que faltan</i>
OMM	No hay un marco formal de rendición de cuentas pero sí políticas relativas a los componentes de delimitación clara de la responsabilidad, delegación de autoridad, consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión, declaración de la situación financiera, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, normas de integridad y ética profesional, GRI, GBR, administración de justicia y supervisión, normas de responsabilidad personal.	Mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.
OMPI	Se iniciará la elaboración de un marco amplio de rendición de cuentas como parte de su Programa de alineación estratégica. Delimitación clara de la responsabilidad, delegación de autoridad, consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión, declaración de la situación financiera, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, normas de integridad y ética profesional, GRI, GBR, administración de justicia y supervisión, normas de responsabilidad personal.	Mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.
OMT	En el segundo proyecto de Libro Blanco se describen los componentes institucionales relacionados con la rendición de cuentas pero no existe un marco formal de rendición de cuentas. Existen los componentes de coherencia del marco con las finalidades de la organización, delimitación clara de la responsabilidad, delegación de autoridad, supervisión de la actuación profesional, mecanismos de presentación de informes, normas de integridad y ética profesional, GBR, administración de justicia, supervisión interna.	Consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión, declaración de la situación financiera, GRI, normas de responsabilidad personal, mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.
ONUDI	Existe un marco y políticas de control interno respecto a: delegación de autoridad, declaración de la situación financiera, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, presentación de informes, grado de integridad y ética profesional, GBR, administración de justicia y supervisión, normas de responsabilidad personal.	La GRI está todavía en proceso de implantación, no existe un sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.
ONUSIDA	Marco Unificado de Presupuesto, Resultados y Rendición de Cuentas, que incluye finalidades, objetivos y resultados, además de indicadores para medir y mostrar el avance. El marco es un instrumento de GBR y no un marco de rendición de cuentas en el sentido indicado por la DCI.	En relación con muchos de los componentes la ONUSIDA sigue las políticas de la OMS pero no su marco de rendición de cuentas. Mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o del público.
PMA	El marco de control interno se basa en el modelo promovido por la Comisión de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO). Existe un claro marco conceptual para reforzar el control administrativo y la rendición de cuentas.	Definición de rendición de cuentas e indicación de la forma en que los componentes se articulan entre sí, sistema de reclamación de los beneficiarios o del público.

	<i>Componentes establecidos</i>	<i>Elementos de rendición de cuentas que faltan</i>
UIT	No existe un marco pero sí algunos componentes, como delimitación clara de la responsabilidad, delegación de autoridad, consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión, declaración de la situación financiera, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, normas de integridad y ética profesional, GRI, GBR, administración de justicia y supervisión, normas de responsabilidad personal.	Mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.
UNESCO	La UNESCO tiene una política de control interno, cuadros establecidos de delegación de autoridad, GBR, evaluación de la actuación profesional, comités de supervisión, función de ética, política de declaración de la situación financiera y política de protección de los funcionarios que denuncian irregularidades ⁴⁴ . Existe un pacto con los Estados miembros sobre el marco estratégico.	Mecanismo de impugnación de adquisiciones y sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.
UPU	No existe un marco pero sí los componentes de delimitación clara de la responsabilidad, delegación de autoridad, declaración de la situación financiera, evaluación de la actuación profesional y de la gestión, presentación de informes, normas de integridad y ética profesional, GRI, GBR, administración de justicia y supervisión.	Consideraciones de costo-beneficio para adoptar decisiones de inversión, normas de responsabilidad personal, mecanismos de reclamación y de respuesta, sistema de reclamación para los beneficiarios o el público.

54. En las organizaciones que no disponen de un marco se advierten carencias en los ámbitos de rendición de cuentas mutua y de mecanismos de reclamación y de respuesta. En organizaciones que sí tienen un marco de rendición de cuentas se han constatado los mismos puntos débiles.

55. El PMA merece especial mención por disponer de un sólido marco de control interno que abarca muchos de los aspectos de los componentes esenciales de la rendición de cuentas que se han indicado. Este marco debería presentarse en una forma que facilite la comunicación de su estructura de rendición de cuentas al personal y al público y el intercambio con estos. La correspondiente guía de control interno para directivos⁴⁵, es asimismo un documento destacable en el que se pone mucho énfasis en la cultura de rendición de cuentas y en la necesidad de que los directivos asuman el liderazgo para marcar la pauta desde arriba.

⁴⁴ Presentación de la UNESCO ante los representantes de los servicios de auditoría interna, quinta reunión anual, 42ª sesión plenaria, 22 de septiembre de 2011, París. Diapositiva 3.

⁴⁵ "Managers' Guide to Internal Control WFP's Guide to Internal Control for Managers" elaborada por el Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas, mayo de 2011.

La aplicación de las siguientes recomendaciones asegurará una mejor rendición de cuentas.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hayan hecho deberían establecer con carácter prioritario marcos de rendición de cuentas independientes inspirados en los criterios contenidos en el presente informe.

Criterio 2. La gestión basada en los resultados es operacional y coherente con los mandatos y los objetivos de la organización, y se traduce en planes de trabajo de las dependencias y personales.

Instrumentos:

- a) Planes estratégicos;
- b) Planes de trabajo de las dependencias;
- c) Planes de trabajo personales.

56. El criterio señalado abarca los criterios propuestos en el informe de la DCI de 2006⁴⁶. Se entiende por GBR "un método de gestión encaminado a cambiar el modo en que funcionan las organizaciones y en que mejorar la actuación profesional (lograr resultados) es la orientación central"⁴⁷. La GBR es el instrumento esencial para apoyar la rendición de cuentas mutua entre los Estados miembros y las organizaciones. La GBR aúna las prioridades, los recursos, la planificación estratégica y la administración de los recursos. En el informe de la DCI de 2006 sobre la GBR se constató que "[o]tra importante deficiencia metodológica en la aplicación de la GBR obedece a que los objetivos fijados en la cúspide de la Organización no están vinculados a los establecidos en niveles inferiores..."⁴⁸. **Debería existir coherencia entre los objetivos superiores y los que figuran en los planes de trabajo individuales de los funcionarios para que exista responsabilidad personal.** Cada funcionario, independientemente de su posición en la estructura de la organización, debería tener una idea clara del modo en que su trabajo apoya los objetivos superiores de la organización, lo que se espera de él y los plazos previstos para la consecución de los resultados de los que es responsable.

57. La mayor parte de organizaciones que respondieron al cuestionario comunicaron que ya se había establecido la GBR o estaba en proceso de implantación. Algunas informaron al Inspector de que la aplicación de la GBR y sus nexos con la gestión de los resultados acababa de empezar. Esta es una excelente iniciativa y los nexos deberían concretarse sin demora. **Sin embargo, muchas de las organizaciones que respondieron comunicaron al Inspector que las limitaciones de recursos seguían siendo un obstáculo para su aplicación plena. Tanto las organizaciones como los Estados miembros estaban decididos a seguir aplicando la GBR con el fin de no perder el impulso logrado.**

⁴⁶ Este criterio resume los criterios 2, 4, 5 y 8 propuestos en el examen de la DCI sobre la gestión basada en los resultados de 2006 a efectos del examen sobre la rendición de cuentas. Siguen siendo válidos los indicadores que figuran en el documento JIU/REP/2006/6.

⁴⁷ Informe de la DCI sobre la gestión basada en los resultados (JIU/REP/2006/6).

⁴⁸ "Gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma." (JIU/REP/2006/6, pág. 14, párr. 39).

58. El examen sobre la GBR de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)⁴⁹ llegó a la conclusión de que "... si bien los resultados previstos se utilizan para justificar la aprobación de los presupuestos, el cumplimiento efectivo o el incumplimiento de los resultados no tiene consecuencias discernibles en la subsiguiente asignación de recursos u otros aspectos de la toma de decisiones [y] que "[l]a "cultura" de la Organización no se modificará mediante la compilación de datos por "expertos" de la Secretaría. Si los resultados obtenidos en la práctica no orientan la toma de decisiones de la Asamblea General y no se consigue simultáneamente una relajación de los controles del proceso, la GBR seguirá siendo una tarea administrativa sin utilidad efectiva". El OOPS observó además que para una aplicación satisfactoria de la GBR era necesario obtener el apoyo de todas las partes interesadas. Se subraya la importancia del papel que los Estados miembros desempeñan por conducto de los órganos legislativos para velar por que los recursos necesarios se asignen a las prioridades identificadas por ellos. De esa manera puede cumplir la GBR su verdadera finalidad.

La aplicación de la siguiente recomendación contribuirá a una mayor eficacia.

Recomendación 2

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían adoptar decisiones inspiradas en un enfoque de gestión basada en los resultados y asegurarse de que se asignen los recursos necesarios para aplicar los planes estratégicos de las organizaciones y la gestión basada en los resultados.

59. La organización tiene la responsabilidad de evaluar continuamente sus procesos, actividades y logros con el fin de facilitar información creíble sobre la eficacia, efectividad y repercusión de sus actividades. Las constataciones, conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones deberían tenerse en cuenta en los circuitos de planificación a fin de que la organización continúe aprendiendo y mejorando la planificación, la concepción y los procesos para alcanzar la máxima eficiencia y eficacia. Todas las organizaciones deberían tener una función de evaluación con una política clara que oriente las evaluaciones. Esa política debería abarcar las evaluaciones independientes y las autoevaluaciones. Las autoevaluaciones son un valioso instrumento de gestión, tan importante como las evaluaciones independientes. Las organizaciones deberían esforzarse por crear una cultura en que las evaluaciones se consideren como un instrumento de aprendizaje que promueve el logro de los objetivos de la organización.

Criterio 3. Las organizaciones realizan evaluaciones creíbles y útiles y comunican las constataciones, conclusiones y recomendaciones a las partes interesadas.

Instrumentos:

La función de evaluación existe, ya sea como una oficina independiente, como parte de la función de supervisión o de otras dependencias de planificación y gestión, o integrada en los planes de trabajo de las dependencias.

60. En 2007 el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) efectuó un estudio de las funciones y políticas de evaluación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el estudio se constató que la el ACNUR, la FAO, el FIDA, las Naciones Unidas, la OIT, la OMM, la OMPI, la OMS, la ONUDI, el ONU-Hábitat, el PNUMA, la UNCTAD, la UNESCO y la UNODC cuentan con una función de evaluación centralizada. Se constató

⁴⁹ "Examen de la gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas" (A/63/268, pág. 2, apartado c)).

además que la OACI, el OIEA y la UPU tienen una función de evaluación incorporada en las estructuras operativas y de gestión⁵⁰, y que la OMI, la OMT y la UIT no han establecido una función de evaluación.

Criterio 4. Las organizaciones han establecido una política de divulgación de información que aplican de forma efectiva y por la que se comunican periódicamente los resultados de las actividades de la organización a los órganos legislativos, los Estados miembros y otros interesados, en particular los donantes, los beneficiarios y el público en general.

Instrumentos:

- a) Política de divulgación de información;
- b) Informes financieros anuales consolidados;
- c) Resultados de los programas;
- d) Resultados de las evaluaciones y auditorías.

61. Las organizaciones tienen una responsabilidad con los Estados miembros, las partes interesadas, los donantes y los beneficiarios, así como con el público en general cuyos fondos administran, de informar no solo de lo que han logrado con sus recursos sino de la forma en que lo han hecho. En numerosas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas esa responsabilidad se traduce en la presentación de informes anuales a los órganos legislativos. Las organizaciones deberían asimismo informar de forma transparente sobre las constataciones, conclusiones y recomendaciones de las auditorías y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la supervisión interna y externa. Cabe señalar que la DCI tiene el mandato, dimanante de su Estatuto, de efectuar, entre otras cosas, evaluaciones, inspecciones e investigaciones a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas⁵¹.

62. En el examen se constató que las organizaciones poseen sólidos mecanismos de presentación de informes a sus órganos legislativos y que no se han detectado deficiencias en este ámbito. El nivel de información y el tipo de informes difieren de una organización a otra y según las preferencias de determinados donantes. Como consecuencia de la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS), las organizaciones presentarán informes sobre los estados financieros anuales. Se informó al Inspector de que, si bien las evaluaciones independientes recibían en muchos casos amplia distribución, se percibían deficiencias en cuanto a la distribución de los informes de autoevaluación. La CESPAAO comenzó a publicar en abril de 2011 un informe anual sobre la evaluación. En él se analizan autoevaluaciones discrecionales realizadas durante el año y se formulan recomendaciones para mejorar la actuación profesional en la organización. El PMA facilita a su Junta Ejecutiva un informe separado sobre las evaluaciones, incluidos los resultados de las autoevaluaciones, y la OIT informó de su intención de publicar los resultados de los informes de autoevaluación destinados al Comité Consultivo de Evaluación y a su Consejo de Administración⁵².

⁵⁰ Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. "Evaluations in the United Nations system" (UNEG/REF(2007)3, párr. 16, pág. 5).

⁵¹ Capítulo 4 del Estatuto de la DCI.

⁵² Estrategias basadas en los resultados 2011-2015. Estrategia de Evaluación – reforzar la utilización de las evaluaciones (GB.310/PFA/4/1 (REV1)), Consejo de Administración, 310ª reunión, marzo de 2011, párr. 21.

La aplicación de la siguiente recomendación permitirá mejorar los controles.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos deberían incorporar los resultados de las evaluaciones y de las autoevaluaciones en sus informes anuales a los órganos legislativos.

B. Componente de rendición de cuentas: controles internos

Gráfico 4



63. La organización establece controles internos para asegurarse de que no solo se logren resultados sino que estos se ciñan a los reglamentos, las políticas y las normas de integridad y ética de la organización. Como se indica *supra*, los controles internos constan de cinco componentes.

Componente de control interno: entorno de control

64. El primero de esos componentes, el **entorno de control**, marca las pautas de una organización, influyendo en la conciencia de su personal. En él se establecen las normas de comportamiento o actuación profesional, reforzadas mediante las recompensas y medidas disciplinarias pertinentes. En esta sección se incluyen procedimientos administrativos tales como las políticas de recursos humanos. El entorno de control posibilita el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas en la organización.

65. La sección sobre el entorno de control comprende cinco criterios de referencia, relacionados con los aspectos de ética e integridad, medidas disciplinarias y recompensas, y políticas de recursos humanos.

a) Ética e integridad

El criterio siguiente se centra en la ética general y el comportamiento del personal.

Criterio 5. Existen y se aplican políticas en materia de conducta ética, integridad y lucha contra la corrupción y el fraude.

Instrumentos:

- a) Reglamentos y códigos de conducta para el personal, incluidas normas referentes al acoso;
- b) Función de ética;
- c) Política en materia de obsequios, distinciones y atenciones sociales;
- d) Protección contra represalias por la denuncia de faltas de conducta (política de protección de los denunciantes de irregularidades);
- e) Política relativa a las actividades externas (conflicto de intereses);
- f) Política contra el fraude y la corrupción;
- g) Capacitación.

66. El principal documento de referencia para el código de conducta del personal son las "Normas de conducta de la administración pública internacional"⁵³ de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI). El código, establecido y refrendado en 2001, no incluye cuestiones de rendición de cuentas pero aborda importantes elementos culturales de la responsabilidad, como la apertura y la transparencia en el trato con partes interesadas externas. El código de conducta incluye normas específicas sobre el acoso, los conflictos de intereses, las actividades externas, los obsequios, las distinciones y las atenciones sociales.

67. En el informe de la DCI sobre "La ética en el sistema de las Naciones Unidas"⁵⁴ se constató que la OACI, el OIEA, la OMI, la OMPI⁵⁵, la OMS, la OMT y la ONUDI no poseían una función de ética ni una política al respecto. Esta es una función importante a la que la organización encomienda a menudo la respuesta a alegaciones de represalias por la denuncia de faltas de conducta. Desde la publicación del informe indicado, la OACI, la ONUDI, la OMPI y la OMS han establecido una función de ética. **El Inspector reitera la recomendación formulada en el informe sobre la ética de la DCI de que "los órganos legislativos den instrucciones a sus respectivos jefes ejecutivos de que presenten propuestas para el establecimiento de una función de ética en concordancia con las normas recomendadas por la DCI"**⁵⁶.

68. Todas las organizaciones participantes han establecido una política en materia de obsequios, distinciones y atenciones sociales, si bien se aprecian diferencias entre organizaciones que aplican políticas de tolerancia cero y otras cuyas políticas permiten a los funcionarios aceptar regalos de poco valor. En la nota de la DCI referente a las reformas de las adquisiciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁵⁷ se constató que la definición de "regalos de poco valor" divergía considerablemente, desde un mínimo de 20 dólares de los Estados Unidos hasta un máximo de 300 francos suizos en la UPU. **El Inspector recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas armonicen las definiciones de la política de obsequios, distinciones y atenciones sociales a fin de lograr una mayor coherencia.**

69. En lo que respecta a la existencia de una política de protección de las personas contra las represalias por denunciar faltas de conducta o colaborar en una investigación, el

⁵³ Enero de 2002. La versión anterior, Normas de Conducta en la Administración Pública Internacional, se elaboró en 1954.

⁵⁴ La ética en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/3).

⁵⁵ La OMPI informó al Inspector a través del cuestionario (marzo de 2011) de que se estaba elaborando un Código de Ética.

⁵⁶ La ética en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/3, pág. 4) y las normas recomendadas figuran en el recuadro 1 de la misma página.

⁵⁷ "Procurement reforms in the United Nations system" (JIU/NOTE/2011/1).

ACNUR, la FAO, las Naciones Unidas, la OACI, la OIT, la OMS, la ONUDI, el OOPS, la OTPCE, el PMA, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF, la UNOPS y la UPU cuentan con una política de protección de los denunciantes de irregularidades⁵⁸. Sin embargo, las entrevistas indicaban que la eficacia de esa política estaba en cuestión, especialmente desde la perspectiva del personal. Cuando se preguntó a los directivos acerca de la política de protección de los denunciantes de irregularidades y sobre sus posibles deficiencias, la mayoría afirmó que el número de reclamaciones recibidas por la función de investigación desde la introducción de dicha política era un indicador de que esta funcionaba bien. Sin embargo, las respuestas de miembros del consejo o del sindicato del personal eran diferentes. La mayoría de representantes del consejo del personal entrevistados informaron al Inspector de que esa política existía, pero el personal no la conocía o se mostraba reacio a denunciar irregularidades por albergar dudas sobre la confidencialidad del procedimiento de investigación. Además, afirmaron que la política no tenía en cuenta las medidas indirectas de represalia que podían imponerse al personal en cuestión de modo sutil, a veces años después de la denuncia.

70. Una cuestión más preocupante era la falta de mecanismos de recurso una vez que se habían producido las represalias. Han ocurrido varios casos de gran repercusión en el sistema de las Naciones Unidas, en que personas que denunciaron faltas de conducta fueron sancionadas con el despido, la no renovación de su contrato o la denegación de un ascenso. Esos casos muestran que una vez que se han aplicado medidas de represalia, la organización no suele hacer gran cosa por corregirlas o anularlas. El tribunal administrativo competente ha otorgado indemnizaciones en casos particulares. Sin embargo, hasta ahora ningún funcionario ha sido readmitido, lo que muestra que una vez que el ambiente de trabajo se ha deteriorado no es posible rehabilitar en el cargo al funcionario. Desafortunadamente, esos casos de gran repercusión son bien conocidos por los funcionarios y parece que sirven como ejemplo negativo y advertencia implícita de lo que le puede pasar al funcionario que denuncie irregularidades. **Al Inspector le preocupan las perspectivas de los funcionarios y propone a los órganos de supervisión que estudien la eficacia de las políticas de protección de los denunciantes de irregularidades y examinen con detalle la forma en que pueden reforzarse los mecanismos que sustentan las políticas con miras a garantizar la independencia y la transparencia de las investigaciones en los casos de represalias (sin poner comprometer su confidencialidad) y la coherencia en su aplicación.**

71. Casi todas las organizaciones de las Naciones Unidas entrevistadas cuentan con políticas en materia de actividades externas o de conflicto de intereses. Dichas políticas hacen referencia a los conflictos de intereses financieros, así como a la obligación de declarar todas las actividades externas que puedan entrar en conflicto con los códigos o normas que se aplican a los funcionarios internacionales. Cabe señalar que los funcionarios de las organizaciones no plantearon en este ámbito problemas concretos referentes a la rendición de cuentas.

72. Sin embargo, el Inspector manifestó su sorpresa al enterarse de que son pocas las organizaciones que han establecido políticas contra el fraude y la corrupción. El CCI, la FAO, la OIT, la OMS, la ONUDI, el PMA, el PNUD, la UIT, la UNESCO, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS han establecido políticas independientes de lucha contra el fraude. Las Naciones Unidas, el PNUMA y la UNODC no cuentan con una política formal contra el fraude pero han incorporado muchos de los elementos de esa política. La OMPI y la UNESCO informaron al Inspector de que estaba en proceso de elaboración una política

⁵⁸ La OMPI informó al Inspector de que está trabajando en el establecimiento de una política de protección de los denunciantes de irregularidades.

general al respecto. **El Inspector propone que los jefes ejecutivos de las organizaciones que no la tengan elaboren cuanto antes una política consolidada en la materia.**

73. Si bien se constató que no dispone de una política general contra el fraude, el ACNUR figura aquí como ejemplo de buena práctica por su disposición a rendir cuentas a sus beneficiarios, pues ha elaborado directrices específicas contra el fraude y políticas relativas al fraude de reasentamiento, la inscripción de refugiados y otras personas de su competencia, y aspectos relacionadas con la administración (suministro, recursos humanos, finanzas, etc.).

Buena práctica

Contra el fraude de reasentamiento del ACNUR⁵⁹: Las directrices y políticas contra el fraude que abordan las consecuencias del fraude de reasentamiento se han identificado como una de las novedades y cuestiones importantes que se incluirán en el Manual de Reasentamiento revisado⁶⁰. El Manual es un instrumento de sensibilización para detectar los síntomas o indicios que pueden señalar la existencia de fraude e investigarlos hasta confirmar o disipar las sospechas. El ACNUR ha establecido una política para salvaguardar la integridad del programa de reasentamiento y de las operaciones del ACNUR en general mejorando la eficacia de la respuesta ante el fraude de reasentamiento perpetrado por refugiados⁶¹. La política tiene por fin crear un efecto disuasivo y preventivo respecto al fraude, así como asegurar que las personas que no tienen derecho al reasentamiento no se beneficien de esa solución duradera. Otro objetivo es sistematizar las sanciones que se imponen actualmente en el terreno y darles consistencia.

b) Medidas disciplinarias y recompensas

Criterio 6. El incumplimiento de las políticas o reglamentos establecidos tiene consecuencias inequívocas. Las sanciones han de ser claras y proporcionadas y aplicarse en todos los niveles. Además, las actuaciones profesionales destacadas se deberían distinguir mediante reconocimientos, premios o recompensas.

Instrumentos:

- a) Documentos de política sobre sanciones y medidas disciplinarias;
- b) Publicación en los informes anuales de las sanciones impuestas por el jefe ejecutivo;
- c) Programas de premios o recompensas concedidos por comités o grupos especiales sobre la base de criterios claros;
- d) Publicación de los nombres de los funcionarios que reciban premios y recompensas.

74. Una señal muy simple y manifiesta de rendición de cuentas es la imposición de medidas disciplinarias o sanciones al personal que no cumpla las políticas y mandatos de la organización. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas comprendidas en el presente examen informaron al Inspector de que disponían de procedimientos y directrices para aplicar medidas disciplinarias. Sin embargo, una queja común, que en algunos casos llegaba al desaliento, de la que se hicieron eco muchos entrevistados, era que

⁵⁹ 2010 Resettlement Fraud: A Tool to Help Offices Assess Their Exposure and Vulnerability (anexo 3 del documento "Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement" de 2008).

⁶⁰ 2011 Revision of the 2004 UNHCR Resettlement Handbook.

⁶¹ Política y directrices de procedimiento: para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados, 2008.

el actual sistema de las Naciones Unidas no tenía una política eficaz de recompensa ni de sanción para motivar o disuadir al personal. Este criterio invita a un interesante estudio de caso para poner de manifiesto que aunque esa política puede existir en teoría, en la práctica no está funcionando.

75. En lo que respecta a las prácticas de sanción disciplinaria, en el presente estudio se observó que aunque en algunas organizaciones existían sobre el papel directrices al respecto, en los últimos tres a cinco años no se habían registrado casos disciplinarios o se había impuesto un número limitado de medidas. Sin imponer sanciones será difícil para las organizaciones responsabilizar a los funcionarios, y para los directivos comunicar al personal que la administración se toma muy en serio las faltas de conducta. Se mencionaron varias razones por las que algunas organizaciones nunca o rara vez imponían sanciones al personal. La primera era que el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT imponían una carga probatoria estricta equivalente a la de las causas penales⁶². Una segunda razón mencionada con frecuencia por los entrevistados era la percepción de que la administración permitía que los acusados de faltas de conducta "renunciaran" o se "jubilaran". El personal percibía a menudo que cuanto más elevada era la posición jerárquica del funcionario de que se trataba, más protección recibía y más fácil le resultaba evitar la imposición de medidas disciplinarias formales. Los funcionarios informaron al Inspector de varios casos concretos de injusticias cometidas en la imposición de sanciones a diversas categorías del personal. Se constató que algunas organizaciones, como el PNUD, se tomaban esas cuestiones bastante en serio. **El Inspector concluye que en una futura evaluación de la efectividad del marco de rendición de cuentas o de sus componentes deberían analizarse las medidas disciplinarias de las organizaciones por categorías de personal.**

76. En algunos casos la falta de conducta es suficientemente grave para justificar su remisión a las autoridades nacionales como comportamiento delictivo enjuiciable con arreglo a las leyes nacionales. Se informó al Inspector de que la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, que abarca todos los fondos y programas de las Naciones Unidas⁶³, había remitido a las autoridades nacionales 23 casos, de los cuales dos tercios eran faltas de conducta del personal. Un organismo especializado afirmó que en los últimos cinco años no había remitido a las autoridades nacionales ningún caso, a pesar de que tenía motivos para hacerlo. La razón aducida era la cuestión de la inmunidad. **El Inspector opina que la inmunidad no es un obstáculo, ya que puede y debe levantarse si existen las leyes nacionales pertinentes.** Otro organismo señaló que se habían registrado casos de fraude pero que la pérdida monetaria era mínima y no justificaba la remisión del caso a las autoridades nacionales ni el riesgo potencial para la inmunidad de la organización. Por esa razón se había preferido resolver el problema internamente.

77. Incluso en los casos puestos en conocimiento de las autoridades nacionales se constató un seguimiento insuficiente por parte de algunas de ellas. En esos casos la organización pudo despedir al funcionario pero no pudo hacer nada más. Como se observa en el documento "Práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, 1º de julio de 2010 a 30 de junio de 2011", "... se pusieron en conocimiento de los Estados Miembros ocho casos de denuncias fiables de conducta delictiva que se referían a funcionarios de las Naciones Unidas o a expertos en misión. Hasta donde sabe el Secretario General, los Estados Miembros de que se trata no han tomado medidas en ninguno de estos casos"⁶⁴. **En este contexto, el Inspector invita a los Estados miembros en cuestión a participar en la creación y el mantenimiento de una**

⁶² FAO señaló a la atención del equipo que su examen de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la OIT revelaba que este no tendía a ser más favorable a los demandantes que a las organizaciones.

⁶³ Abarca el ACNUR, el PNUD, el UNFPA y la UNOPS, entre otros.

⁶⁴ ST/IC/2011/20, párr. 72.

cultura de rendición de cuentas. Atendiendo a la exhortación de la Asamblea General, es necesario informar a todos los funcionarios de los casos de comportamiento indebido. Los Estados miembros deben, por consiguiente, asumir también su parte de responsabilidad. Mientras el personal siga viendo ejemplos de excepciones y aplicación injusta de las medidas disciplinarias, la cultura de rendición de cuentas en la organización seguirá siendo frágil.

78. Aunque, por el alcance limitado del presente informe, el Inspector no pudo confirmar con datos estadísticos si esas percepciones correspondían a la realidad, la percepción en sí misma puede considerarse perjudicial para la cultura de rendición de cuentas. Cabe señalar que las opiniones mencionadas eran compartidas por casi todos los representantes del personal de las organizaciones. En lo que respecta a la cultura de rendición de cuentas y al sentimiento de responsabilidad personal de los funcionarios, las percepciones mencionadas son una indicación de la grave falta de rendición de cuentas en algunas organizaciones de las Naciones Unidas.

79. Una manera de paliar la percepción negativa de los funcionarios sobre la imparcialidad de las medidas disciplinarias es publicar anualmente una lista de todas las medidas disciplinarias formales impuestas al personal. La lista debería proteger la confidencialidad de la persona en cuestión pero indicar claramente la falta sancionable cometida, la categoría del funcionario de ser posible, y la sanción impuesta. Una lista de ese tipo tiene cuatro finalidades: 1) mejorar la transparencia en la organización y aclarar al personal que las sanciones se imponen en todos los niveles (si es ese el caso); 2) mostrar que las sanciones guardan proporción con las faltas de conducta y no dependen de la posición que ocupa el funcionario en la organización; 3) servir como instrumento de sensibilización del personal respecto de las faltas sancionables; 4) ayudar a fijar el nivel de la sanción a la luz de los precedentes. Debe mantenerse la proporcionalidad.

80. Como ejemplos de buena práctica⁶⁵, se ha de encomiar la labor del ACNUR, la FAO, las Naciones Unidas, el PMA, el PNUD y el UNICEF por hacer que las prácticas de los jefes ejecutivos en materia disciplinaria se publiquen y por ende sean conocidas por todo el personal. De conformidad con la petición formulada por la Asamblea General en el párrafo 17 de la resolución 59/287, las Naciones Unidas publican en circulares informativas la lista de las sanciones impuestas por el Secretario General según el tipo de falta, con una breve descripción de la falta y la medida disciplinaria impuesta. Este es un ejemplo que debería emularse. Convendría poner una lista de ese tipo a disposición de los órganos legislativos.

81. Funcionarios del PNUD informaron al Inspector de que tenían previsto ir más allá de la actual práctica de publicar las sanciones en la Intranet y divulgarlas realmente publicando la lista en el sitio web. El departamento jurídico del PNUD ha aceptado que en la lista figuren no solo las medidas disciplinarias sino también información sobre los funcionarios que han incurrido en faltas de conducta y han renunciado (actualmente ese dato no figura en ninguna de las listas publicadas, con excepción de la del PMA, y no cuenta como medida disciplinaria) y que en la lista se incluya a los que no forman parte del personal, como contratistas y consultores. **El Inspector considera la apuesta del PNUD por la transparencia y la apertura en esta materia un modelo que otras organizaciones deberían seguir. La OIT informó al Inspector de que consideraba que la publicación de ese tipo de listas corría el riesgo de comprometer el deber de la organización de proteger la dignidad del personal y la obligación conexas de confidencialidad. Si bien el Inspector insta a las organizaciones a garantizar el anonimato de los sancionados en**

⁶⁵ Las organizaciones mencionadas, con la excepción del ACNUR, publican esa información cada año, mientras que el ACNUR lo hace cada seis meses.

las listas, cuestiona esa opinión por ser contraria a la tendencia practicada por las organizaciones que aspiran a la transparencia en todos sus niveles.

La aplicación de la siguiente recomendación mejorará la difusión de las mejores prácticas y reforzará los controles y la observancia.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que todavía no lo hayan hecho deberían informar al personal de sus decisiones relativas a las medidas disciplinarias impuestas a funcionarios mediante la publicación de listas (en anexos de los informes anuales y en un sitio web) en las que se describan la falta cometida y las medidas adoptadas, manteniendo siempre el anonimato del funcionario de que se trate.

82. Una manifestación de responsabilidad personal se estimula mediante premios, recompensas o instrumentos de motivación y se refuerza con mecanismos disciplinarios o de sanción. Los entrevistados lamentaron que no existiera una forma tangible de motivar al personal mediante premios o recompensas en el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) informó al Inspector de que estaba estudiando esta cuestión a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas⁶⁶.

83. Sí existen algunas recompensas en forma de aumento de escalón o ascenso personal acelerado. Sin embargo, el Inspector se enteró por las entrevistas de que el aumento de escalón que algunas organizaciones podían haber condicionado a la buena actuación profesional había degenerado en la práctica en un aumento anual automático⁶⁷. Los ascensos personales se utilizaban rara vez en el sistema y tanto directivos de recursos humanos como representantes del personal informaron al Inspector de que en algunos casos se había impuesto un cupo de solo dos ascensos personales al año. Ante la inexistencia de recompensas formales por actuación profesional sobresaliente, algunas organizaciones recurrían a instrumentos de motivación *ad hoc*. El PMA y la UIT habían ensayado la entrega de bonificaciones a los funcionarios con rendimiento excepcional; sin embargo, constataron que esa medida resultaba onerosa y desmoralizaba a los demás funcionarios. En ambos casos el programa de bonificaciones se ha abandonado o se está examinando la conveniencia de continuarlo. El Inspector constató que la práctica del OOPS en esta materia es un ejemplo de buena práctica. Ese Organismo ha estudiado la idea de reconocer la actuación profesional sobresaliente (con recompensas y premios monetarios y no monetarios) y ha establecido directrices sobre recompensas y reconocimiento que se han incorporado en su marco de políticas de recursos humanos.

84. La recompensa "indirecta" más utilizada era la oportunidad de formación para los funcionarios. Existían varios ejemplos facilitados por las organizaciones que ofrecían a los funcionarios con un desempeño excepcional formación en el empleo mediante el desplazamiento por unas semanas a una oficina extrasede o bien oportunidades de participar en misiones especiales para el desarrollo profesional. La Junta de los jefes ejecutivos, por conducto del **Comité de Alto Nivel sobre Gestión, debería idear un**

⁶⁶ En el Informe anual de la CAPI de 2011 (A/66/30) se proponía un nuevo marco que promoviera "una cultura de reconocimiento", que motivaría a los funcionarios a reconocer la labor o el comportamiento destacados de sus colegas. En el marco se esbozaban formas de recompensar a los funcionarios que las organizaciones podían adaptar a su cultura y sus necesidades. En atención a lo solicitado por la Comisión, se presentaron propuestas sobre directrices para el uso de escalones por mérito a fin de recompensar la actuación excepcional" (pág. 26).

⁶⁷ El ONUSIDA informó al Inspector de que ejerce su facultad discrecional de retener los incrementos periódicos dentro de la categoría de los funcionarios con rendimiento insatisfactorio.

mecanismo de premios y recompensas aplicable al sistema. Sin embargo, el Inspector estima que no debe utilizarse indiscriminadamente la capacitación formal como "recompensa", puesto que los funcionarios ya tienen derecho a determinado número de días de formación al año. Las oportunidades de capacitación no deberían pasar a ser un premio concedido únicamente a los funcionarios con desempeño excepcional. Se informó al Inspector de los premios otorgados a los funcionarios que superaron el rendimiento esperado o que sobresalieron en materia de innovación o trabajo de equipo. La OPS, la ONUDI, las Naciones Unidas y el PMA disponían de mecanismos de recompensa que reconocían la excelencia de un funcionario particular o de un equipo. Los programas más elaborados cuentan con criterios específicos, un comité encargado de decidir sobre los premios y una ceremonia oficial de entrega de premios que se difunde en vivo en todas las oficinas y destinos sobre el terreno. El Inspector reconoce que las organizaciones tienen que aplicar esas medidas de motivación en condiciones de limitación rigurosa de recursos y encomia las iniciativas creativas adoptadas por esas organizaciones.

La aplicación de la siguiente recomendación mejorará la difusión de la mejor práctica.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos de las organizaciones que todavía no lo hayan hecho deberían informar al personal de sus decisiones relativas a las medidas disciplinarias impuestas a funcionarios mediante la publicación de listas (en anexos de los informes anuales y en un sitio web) en las que se describan la falta cometida y las medidas adoptadas, manteniendo siempre el anonimato del funcionario de que se trate.

c) Políticas de recursos humanos

85. Con el fin de mantener un entorno en el que se respeten los controles internos y de exponer la concepción de rendición de cuentas de la administración, se necesitan políticas estrictas de contratación y de selección del personal. En las organizaciones del sistema de Naciones Unidas existe un sinnúmero de políticas de recursos humanos. Las que se refieren al entorno de control están relacionadas con la descripción de las funciones y los planes de trabajo en los que se basan las evaluaciones de la actuación profesional y por ende la rendición de cuentas por parte de los funcionarios. Un segundo conjunto de políticas comprendidas en este componente se refiere a la contratación, que crea el ambiente propicio para asegurar que la selección y contratación del personal se haga de conformidad con los procedimientos establecidos.

Criterio 7. Todo el personal ha de rendir cuentas de su trabajo sobre la base de una descripción de las funciones actualizada y por escrito que refleje fielmente sus tareas concretas.

Instrumentos:

- a) Descripción de las funciones para todo el personal;
- b) Coherencia entre la descripción de las funciones y el trabajo diario.

86. La descripción de las funciones por escrito es una condición indispensable para asegurar que el personal sea contratado para los cargos adecuados y que, una vez contratado, sepa de qué es responsable. El plan de trabajo personal debería basarse en el plan de trabajo de la dependencia y ajustarse a la descripción de las funciones. Si a los funcionarios se les asignan tareas que no se ajustan a la descripción de sus funciones, no se les podrá responsabilizar de esas tareas. El plan de trabajo, la evaluación de la actuación profesional (que se examina más adelante en el componente de supervisión) y la

descripción de las funciones constituyen el marco con arreglo al cual se concluirá que un funcionario determinado es responsable y debe dar cuenta de sus actos.

87. El examen constató que no todas las organizaciones tienen la obligación de anunciar las nuevas vacantes (en todas las categorías) acompañándolas de una descripción de las funciones general o específica, y los representantes del OIEA señalaron que para algunos altos cargos directivos no se cuenta con una descripción de las funciones por escrito. El Inspector considera una buena práctica el requisito de la descripción de las funciones para el procedimiento de contratación. No obstante, las organizaciones no deben considerar la descripción de las funciones como un requisito puntual sino como un instrumento que debe actualizarse permanentemente incluso en el caso de los funcionarios con largos años de servicio. Según la práctica actual en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, un funcionario únicamente recibe una descripción de las funciones cuando es contratado, o después de postularse para un nuevo cargo. Sin embargo, ¿qué pasa cuando los funcionarios con largos años de servicio han sido objeto de movilidad horizontal y han recibido las descripciones de sus funciones hace siete o diez años? Algunas de sus tareas pueden haber quedado obsoletas por los avances tecnológicos, o quizás esos funcionarios han actualizado sus conocimientos para adaptarse a los cambios, pero ¿se han actualizado las descripciones de sus funciones para reflejar esa situación? **El Inspector insta a los administradores de recursos humanos a que reflexionen sobre esta cuestión y promuevan un enfoque más dinámico que se traduzca en descripciones actualizadas de las funciones que reflejen con exactitud las actividades que los funcionarios realmente realizan, según proceda.**

88. Aunque las descripciones de las funciones de los funcionarios estén bastante actualizadas, debe haber coherencia entre lo que figura en la descripción de las funciones y su trabajo cotidiano. En determinadas organizaciones que trabajan en operaciones humanitarias o en situaciones de conflicto las prioridades y los objetivos están sujetos a modificaciones a corto plazo. ¿Cómo reflejan las organizaciones esas modificaciones en la labor de los funcionarios? Algunas organizaciones observaron que tenían un presupuesto que cubría esas situaciones de emergencia y que sus objetivos estaban formulados en términos generales de modo que no era necesaria una revisión de los planes de trabajo. A juzgar por las respuestas de los entrevistados no parecía que las organizaciones hubieran encontrado la solución para asegurarse de que las descripciones de las funciones y los planes de trabajo guardaran concordancia con las cambiantes prioridades de las organizaciones. Esta cuestión se examinará más detenidamente en relación con el componente de supervisión.

Criterio 8. Concretización de las políticas de selección, de contratación y de restricciones posteriores a la separación del servicio.

Instrumentos:

- a) Política de contratación por la que se restringe la contratación de familiares y parientes;
- b) Restricciones posteriores a la separación del servicio para el personal que se jubila o renuncia.

89. En su Programa de Trabajo de 2011, la DCI está realizando el seguimiento de la aplicación del marco de referencia para la selección y contratación del personal en las Naciones Unidas. En el examen se ha indicado, con carácter preliminar, que las políticas de contratación, colocación y promoción existen efectivamente en la mayor parte de organizaciones, y que los esfuerzos por evaluar, actualizar y armonizar esas políticas forman parte de cuestiones amplias de las que se están ocupando la CAPI, la DCI y la Red de Recursos Humanos de la Junta de los jefes ejecutivos, así como la OSSI (en lo que respecta a los fondos y programas del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas) y

otros órganos de supervisión⁶⁸. En el informe "Transparencia en la selección y el nombramiento de funcionarios directivos de categoría superior en la Secretaría de las Naciones Unidas"⁶⁹, los Inspectores, "... encontraron que hay todo un grupo de vacantes de puestos directivos sobre el terreno que no se anuncian y sobre las que no se envían anuncios de vacantes ni notas verbales a los Estados Miembros"⁷⁰. En ese informe se recomendó a la Asamblea General "pedir al Secretario General que siguiera las directrices propuestas al seleccionar y nombrar funcionarios directivos de categoría superior en paralelo con el proceso expuesto en el informe del Secretario General sobre la rendición de cuentas"⁷¹. Esta es una ilustración de cómo al marcar la pauta desde arriba se refuerza la cultura general de rendición de cuentas de una organización, en particular en la base, y se indica mediante el ejemplo cómo debería efectuarse toda contratación en virtud de las disposiciones de los artículos 100 y 101 de la Carta de las Naciones Unidas y del Estatuto y Reglamento del Personal.

90. Se informó al Inspector de varios ejemplos en que por falta (o a pesar) de una política de restricciones posteriores a la separación del servicio para los funcionarios que se han jubilado o han renunciado, esos funcionarios regresan a la organización y se les coloca en la línea directa de responsabilidad. Esa práctica perjudica a los funcionarios subalternos que desean hacer carrera y obtener reconocimiento y ascenso por su trabajo, pero además entaña la colocación de jubilados que no tienen "nada que perder" en puestos de responsabilidad directa. En palabras de uno de los entrevistados: "se está poniendo en la línea de responsabilidad a funcionarios jubilados que no tienen nada que perder ni que ganar y que pueden simplemente irse cuando algo sale mal. Hemos tenido directores que se jubilaron en [...] y que luego regresaron como P-4 o como jefes de investigación, y eso tiene un efecto perjudicial en la psique de los profesionales que quieren hacer carrera"⁷². Actualmente las organizaciones aplican las restricciones posteriores a la separación del servicio únicamente al personal de adquisiciones, con el fin de evitar irregularidades en esa esfera. En la nota de la DCI sobre las reformas en materia de adquisiciones en el sistema de las Naciones Unidas⁷³ se constató que solo unas cuantas organizaciones han establecido normas claras en relación con las restricciones posteriores a la separación del servicio⁷⁴.

Componente de control interno: evaluación del riesgo

91. El segundo componente de control interno es la evaluación del riesgo. La evaluación del riesgo en el sistema de las Naciones Unidas adopta la forma de gestión del riesgo institucional (GRI), que se define como "un proceso que abarca toda la organización, de identificación, análisis, evaluación, tratamiento y supervisión de los riesgos, de manera estructurada, integrada y sistemática, para el logro de los objetivos de la organización"⁷⁵. En el informe de la DCI titulado "Examen de la gestión del riesgo institucional en el sistema de las Naciones Unidas: marco de referencia" se llega a la conclusión de que "las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están en las etapas iniciales en lo que se

⁶⁸ Mandato relativo al seguimiento de la aplicación del marco de referencia para la selección y la contratación del personal en las organizaciones de las Naciones Unidas.

⁶⁹ Transparencia en la selección y el nombramiento de funcionarios directivos de categoría superior en la Secretaría de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/2).

⁷⁰ *Ibid.*, párr. 57, págs. 14 y 15.

⁷¹ *Ibid.*, Recomendación 2, pág. 25.

⁷² Entrevista realizada por el Inspector. No se revela la identidad de los entrevistados.

⁷³ JIU/NOTE/2011/1.

⁷⁴ Procurement reforms in the United Nations system (JIU/NOTE/2011/1), capítulo sobre "Ethics Management and Vendor Issues", párr. 169.

⁷⁵ COSO, Marco de gestión del riesgo institucional – Marco integrado, apéndice E que figura en el Examen de la gestión del riesgo institucional en el sistema de las Naciones Unidas: Marco de referencia (JIU/REP/2010/4 JIU).

refiere a la adopción y aplicación de la GRI. Muchas organizaciones están preparando documentos de políticas y marcos o bien están llevando a cabo actividades experimentales o que están en su primera etapa".

Criterio 9. La organización tiene una política formal en materia de GRI que se aplica con una metodología coherente.

Instrumentos:

En cada dependencia, proyecto o proceso se lleva a cabo un análisis del riesgo y la organización cuenta con un plan general de gestión del riesgo.

92. Como se constató en el informe de 2010 de la DCI sobre la gestión del riesgo institucional, la práctica de la GRI aún no puede considerarse madura en el sistema de las Naciones Unidas; sin embargo, figura aquí como un indicador para poner a prueba la solidez de los futuros marcos de rendición de cuentas. Las Naciones Unidas, la OIT, el PMA, el PNUD, el UNICEF y la UNOPS se han esforzado mucho para introducir la gestión del riesgo, y algunos ejemplos notables de esos esfuerzos se han incluido en el presente documento con el fin de darlos a conocer a otras organizaciones que tuvieran previsto realizar actividades de GRI. La FAO, la OMPI, la OMS, la OTPCE, la UIT y la UPU estaban trabajando en un sistema de GRI y estaba en proceso de elaboración una propuesta o política al respecto. La OMT afirmó que la Secretaría había examinado la cuestión de la GRI pero había llegado a la conclusión de que no sería eficaz en función de los costos para esa organización tener un sistema formal de GRI. La OMT examina los riesgos importantes de las actividades pero no utiliza para ello un sistema de GRI.

Buenas prácticas

El PMA estableció y aprobó en 2005 una política de GRI que está basada en un marco y se aplica en dos niveles: el nivel de observación y el nivel de adopción de decisiones. Se utiliza un registro de riesgos para anotar los riesgos a medida que se observan. Todos los riesgos registrados en el nivel de observación se consolidan y analizan en tres estadios intermedios. Los encargados de la gestión de riesgos al nivel de base comunican los riesgos a los coordinadores de la gestión de riesgos, quienes efectúan un análisis panorámico de la cartera de riesgos y se ocupan de los riesgos comunicados o los comunican al nivel siguiente, encargado de agregar los riesgos al nivel del conjunto de la organización y facilitar la información y el análisis pertinentes al Consejo Ejecutivo de Gestión. Los riesgos solo se remiten al escalón superior cuando la oficina o dependencia que los ha detectado no tiene capacidad ni está facultada para adoptar decisiones sobre la respuesta ante el riesgo (medidas de mitigación).

La Secretaría de las Naciones Unidas ha designado un núcleo encargado de elaborar el documento de política, la metodología y el correspondiente manual sobre la GRI. Actualmente el núcleo está realizando sendas evaluaciones piloto de la GRI en dos departamentos seleccionados de la Secretaría, y las experiencias extraídas de esas evaluaciones experimentales servirán para la elaboración del informe del Secretario General sobre la rendición de cuentas.

Componente de control interno: actividades de control

93. Este componente abarca todas las políticas y procedimientos establecidos para mitigar los riesgos y alcanzar los objetivos de las organizaciones. Tales políticas y procedimientos contribuyen a garantizar que se apliquen las directrices de la administración y que se adopten las medidas necesarias para mitigar los riesgos que ponen en peligro el logro de los objetivos de la organización. Las actividades de control comprenden mecanismos de aprobación, autorización y conciliación, examen de los resultados,

vigilancia de la seguridad de los activos y separación de funciones. Traducidas al contexto de la rendición de cuentas, esas actividades abarcan sistemas y marcos que permiten a la organización controlar eficazmente la aplicación del entorno de control de la rendición de cuentas. El principal riesgo que se plantea a este respecto es el de las actuaciones no sujetas a rendición de cuentas.

94. La sección dedicada a las actividades de control consta de tres criterios de referencia correspondientes a la cadena de mando y la delegación de autoridad, el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada y los mecanismos contra el fraude, y la certificación interna por parte de todos los directivos de los resultados de las dependencias en materia de aplicación de los controles internos.

Criterio 10. La cadena de mando y la delegación de autoridad son claras y coherentes y se integran en los sistemas existentes de planificación de los recursos institucionales.

Instrumentos:

- a) Definición clara de la delegación de autoridad;
- b) Coherencia entre la línea de gestión y la delegación de autoridad, y líneas claras de presentación de informes;
- c) Delegación de autoridad incorporada a los sistemas existentes de planificación de los recursos institucionales.

95. Esas actividades de control se basan en el concepto central de delegación de autoridad. Con el fin de evitar la microgestión, la delegación de autoridad ha de delimitarse claramente en todas las organizaciones. Para que haya una verdadera delegación de autoridad es necesaria una delegación efectiva de la capacidad de decisión, y no una mera descentralización de tareas administrativas. La DCI ya ha insistido en ese aspecto en "Delegación de autoridad y rendición de cuentas (parte II): serie sobre la gestión para obtener resultados en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2004/7)⁷⁶. Para una delimitación nítida de la delegación de autoridad es condición imprescindible contar con descripciones claras de quién es responsable de qué y qué umbrales se han de traspasar para remitir una decisión a la cima de la cadena jerárquica. Los reglamentos, las normas y las decisiones por las que se establece la delegación de autoridad deben indicar claramente quién es responsable en cada estadio de las actividades de la organización.

96. En relación con la delegación de autoridad, durante las entrevistas se observó que muchos entrevistados percibían un desfase entre autoridad y responsabilidad. Así puede ocurrir cuando un funcionario tiene muchas responsabilidades o tareas, pero no suficiente autoridad delegada para adoptar decisiones. En ese caso, el proceso decisorio se ve considerablemente demorado porque el funcionario en cuestión ha de remitir la cuestión —a veces a través de múltiples niveles administrativos— para que pueda adoptarse una decisión al respecto. Esa situación da lugar a menudo a frustración y desmotivación. No obstante, también puede ocurrir lo contrario, en casos en que los directivos sortean a su autoridad de decisión designada con el fin de agilizar determinados procesos. En opinión del Inspector, esas conductas son síntoma de políticas deficientes en materia de delegación de autoridad. **No debe otorgarse autoridad a ningún funcionario sin la correspondiente responsabilidad y obligación de rendir cuentas.**

97. Otra cuestión planteada por la mayoría de las organizaciones participantes era la de que muchos funcionarios carecían de la formación necesaria para saber cómo, cuándo y dónde solicitar permiso para realizar una tarea. Así ocurre sobre todo en el caso de jóvenes funcionarios del cuadro orgánico (por ejemplo, oficiales de certificación de categoría P-2 o

⁷⁶ Véase JIU/REP/2004/7, pág. 2, párr. 8.

P-3), que en algunos casos se sienten abrumados por la autoridad que se les ha otorgado. Algunos entrevistados consideraban asimismo que la administración no brindaba apoyo a esos jóvenes funcionarios en el caso de impugnación de alguna de sus decisiones, y que la actual cultura de rendición de cuentas basada en el cumplimiento paralizaba a los funcionarios y les impedía así adoptar decisiones por miedo a que resultaran erróneas.

98. **Para las Naciones Unidas, la delegación de autoridad constituye la base de la rendición de cuentas, y todas las auditorías realizadas por la OSSI contienen una parte en la que se verifica y evalúa la delegación de autoridad. La OSSI también ha señalado la creciente necesidad de evaluar y supervisar la delegación de autoridad en forma más coherente y sistemática.**

99. Durante las entrevistas, dos departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas insistieron en la necesidad de adoptar un enfoque coherente hacia la delegación de autoridad. Proporcionaron al Inspector múltiples ejemplos de casos en que la cadena de mando de la administración no estaba armonizada con la delegación de autoridad, lo que dificultaba considerablemente los pactos del personal directivo. Esos casos demuestran claramente que todos los elementos de un marco de rendición de cuentas están relacionados entre sí, por lo que deben armonizarse debidamente.

100. Mediante un memorando interno, la OPS estableció un grupo de trabajo encargado de definir un sistema claro de delegación de autoridad que aclarara el papel de los representantes que controlaban más del 70% de las finanzas. El proyecto de modelo presentado por la OPS es un avance importante, pues en él se menciona explícitamente el fortalecimiento de la rendición de cuentas como principio subyacente ("cadena de rendición de cuentas") y se establecen "definiciones, funciones y responsabilidades normalizadas que han de aplicarse en todo momento en forma coherente de conformidad con las políticas aprobadas"⁷⁷. Se mencionan asimismo la autoridad y la responsabilidad, los dos elementos constitutivos de la rendición de cuentas. Es posible que la definición de responsabilidad sea demasiado general: se trata de un documento provisional que requerirá una ulterior reelaboración.

101. La notable complejidad de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la necesidad de adoptar una estructura de matriz más descentralizada que permita compatibilizar la rendición de cuentas con la ejecución de programas o proyectos entre varios organismos hacen que resulte complicada la delegación de autoridad. No obstante, en lo que se refiere a la rendición de cuentas, **conviene destacar que para fortalecer la rendición de cuentas por los directivos y el personal es fundamental establecer líneas jerárquicas claramente definidas por medio de un mecanismo coherente de delegación de autoridad.** De lo contrario, la rendición de cuentas se diluye hasta desvanecerse por completo, lo que a su vez afecta negativamente a la motivación del personal. Lo ideal es que exista una estrecha correlación entre la delegación de autoridad y la cadena de mando directa.

Buena práctica

La OMS ha integrado plenamente sus mecanismos de delegación de autoridad en su sistema de planificación de los recursos institucionales, aun en el caso de sucesivas subdelegaciones, lo que se traduce en un control muy estricto de todas las etapas no solo de las adquisiciones y de las inversiones, sino también de la gestión de proyectos, incluidas las decisiones en materia de recursos humanos.

⁷⁷ Proyecto de modelo de delegación de autoridad para los representantes de la OPS presentado al Inspector.

El siguiente criterio se centra en aspectos financieros tales como la lucha contra la corrupción y contra el fraude.

Criterio 11. Los reglamentos financieros y las reglamentaciones financieras detalladas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas comprenden políticas contra el fraude y las faltas de conducta en materia financiera y se aplican en la práctica.

Instrumentos:

- a) Reglamentos financieros y reglamentaciones financieras detalladas;
- b) Declaraciones de conflictos de intereses;
- c) Declaraciones de la situación financiera;
- d) Políticas de lucha contra el fraude.

102. Las políticas de lucha contra el fraude y las relativas a los conflictos de intereses ya se han mencionado en la sección dedicada al entorno de control. Las actividades de control por las que se aplican esas políticas son las declaraciones de conflictos de intereses y las declaraciones de la situación financiera, así como, en un sentido más amplio, el cumplimiento de los reglamentos financieros y reglamentaciones financieras detalladas.

103. Aunque muchas organizaciones participantes en la DCI no han implantado una política de lucha contra el fraude, todas ellas indicaron que contaban por lo menos con algunos componentes de esa política. Los funcionarios de las Naciones Unidas señalaron que las medidas contra el fraude se aplicaban por medio de circulares del Secretario General referentes a diversos aspectos de una política de lucha contra el fraude, principalmente el documento ST/SGB/2005/19 sobre declaraciones de la situación financiera y declaraciones de intereses, que abarca a todos los funcionarios de categoría D-1 y categorías superiores, así como a los funcionarios con responsabilidades financieras.

104. Como se señaló en el informe de la DCI sobre la ética⁷⁸, cuando existe una oficina de ética, esta suele ocuparse directamente de las declaraciones de la situación financiera. Así ocurre, por ejemplo, en las Naciones Unidas, el PMA y el PNUD. Eso se considera como una mejor práctica, pues la oficina de ética no ha de funcionar solo como mecanismo informal de respuesta al fraude y otras cuestiones relacionadas con la mala gestión, sino también como entidad proactiva, plenamente integrada en la labor cotidiana de la organización. Ha de estar facultada no solo para elaborar políticas, sino también para imponer su cumplimiento.

105. Algunos entrevistados confesaron que, aunque la mayoría de los funcionarios que tenían la obligación de hacerlo cumplimentaban debidamente las declaraciones de la situación financiera y/o de intereses, estas no eran verificadas prácticamente nunca, por lo que la organización no contaba con medios fiables para detectar prontamente conflictos de intereses. En algunas organizaciones las declaraciones de intereses y las declaraciones de la situación financiera solo se sacaban del cajón y se analizaban en el transcurso de una investigación, en la que se utilizaban en ocasiones como pruebas en casos de fraude.

106. El Inspector es plenamente consciente de que las declaraciones de la situación financiera y las declaraciones de intereses no sirven para prevenir por completo el fraude, pues la fiabilidad de una declaración, a menos que sea cabalmente verificada, depende de la honradez de su autor. Las declaraciones de la situación financiera y las declaraciones de intereses deben considerarse como instrumentos para reducir el riesgo para las organizaciones e incrementar el riesgo de ser descubiertos para los funcionarios que se propongan participar en actividades fraudulentas.

⁷⁸ La ética en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/3).

107. **El Inspector propone que las organizaciones participantes en la DCI que todavía no lo hayan hecho, o que lo hayan hecho solo parcialmente, apliquen lo antes posible políticas sobre divulgación de información financiera y conflictos de intereses.**

108. En algunas organizaciones difieren enormemente las percepciones de la administración y del personal respecto de las investigaciones sobre el fraude y la corrupción. Siguiendo las ramificaciones de algunos casos, los investigadores han llegado a descubrir redes enteras de malversación que abarcaban hasta puestos de designación política y en las que participaban representantes de Estados miembros. Mientras que los representantes de la administración, con algunas excepciones notables, minimizaron sistemáticamente el alcance de esos casos e insistieron en que las investigaciones se habían realizado con arreglo a todas las normas pertinentes, los representantes del personal mencionaron que, en algunos casos graves, los jefes ejecutivos habían archivado los informes de la investigación, o que los funcionarios denunciadores de las irregularidades habían sido seriamente amenazados con la no renovación de sus contratos u otras formas más sutiles e indirectas de represalia. Los jefes ejecutivos tienen siempre que tratar de conciliar la protección del buen nombre de su organización con la necesidad de que los funcionarios culpables de conductas indebidas respondan plenamente de sus actos. Sin embargo, cuando se trata de actividades delictivas, la rendición de cuentas debe ser siempre el principio rector.

109. Esas percepciones son corroboradas por las bajas calificaciones dadas por los entrevistados a la cultura de rendición de cuentas frente a los marcos de rendición de cuentas. En otras palabras, muchos funcionarios consideran que su organización dispone de un marco de rendición de cuentas o componentes del mismo, pero que su aplicación es deficiente como consecuencia de la debilidad de la cultura de rendición de cuentas en la que se insertan.

Criterio 12. Los directivos velan por la aplicación de los controles internos en el marco de su autoridad delegada.

Instrumento:

Carta o formulario de representación/garantía/afirmación presentada anualmente al jefe ejecutivo.

110. Se ha señalado a la atención de la DCI que la CE, las Naciones Unidas, la OCDE, la OIT, el PMA y la UNESCO incluyen en su marco de controles internos un componente importante tendente a fortalecer la rendición de cuentas por los directivos. La carta de afirmación es un elemento fundamental de rendición de cuentas en la OCDE y el PMA. En las Naciones Unidas, a través de los pactos del personal directivo superior firmados anualmente con el Secretario General, cada administrador superior se compromete a ejercer la autoridad en él delegada de conformidad con los reglamentos, las normas y todas las políticas y directrices pertinentes, incluida una supervisión adecuada de los funcionarios a su cargo y en los que se haya delegado ulteriormente esa autoridad. Con la aplicación de la GRI, la Secretaría se propone reforzar esa garantía exigiendo, como parte de los pactos del personal directivo superior con el Secretario General, que cada administrador superior confirme anualmente por medio de un informe de certificación el establecimiento y el mantenimiento de un entorno de estricto control interno como resultado del proceso de evaluación del riesgo. La OSSI informó al Inspector de que consideraba que en el presente informe de la DCI se otorgaba demasiada importancia al pacto con el Secretario General al presentarlo como una carta de afirmación del personal directivo.

111. El Inspector está de acuerdo con las Naciones Unidas, la OCDE y el PMA en que las cartas de afirmación son un instrumento muy valioso para promover la rendición de cuentas a lo largo de toda la línea de gestión. Con ese sistema, los directivos han de demostrar que han cumplido con todos los reglamentos y las normas aplicables. La auditoría interna puede

entonces verificar en qué condiciones se han firmado las cartas y cuán sólidos son realmente los controles implantados por los directivos. La OCDE va todavía más lejos al tratar de incorporar en las cartas de representación la implicación en la gestión del riesgo. El Inspector considera que la carta de afirmación constituye un poderoso instrumento que permite a las organizaciones exigir responsabilidades a una persona por las actuaciones realizadas bajo su autoridad delegada.

112. En el presente documento se reconoce que la carta de afirmación es un instrumento basado en el cumplimiento y destinado a mejorar la rendición de cuentas por la gestión. Como ya se ha indicado, la rendición de cuentas debe ser fomentada mediante mecanismos basados en el cumplimiento, junto con incentivos y recompensas; el cumplimiento es la norma mínima a la que ha de ceñirse cada administrador. Los pactos del personal directivo superior introducidos en las Naciones Unidas (para las categorías de Secretario General Adjunto (SGA) y Subsecretario General (sSG)) responden a ese objetivo. Ese elemento de rendición de cuentas debe considerarse como uno de los criterios necesarios para el buen funcionamiento de un marco de rendición de cuentas. Tiene la ventaja de ser transparente, claramente estructurado y verificable por la auditoría interna y externa. También puede vincularse a los pactos del personal directivo y las evaluaciones de la actuación profesional.

Componente de control interno: información y comunicación

113. Para que haya rendición de cuentas, las organizaciones han de disponer de un sistema para documentar sus operaciones y elaborar informes al respecto y facilitar información financiera y no financiera pertinente e información sobre el cumplimiento. En los últimos años se ha perseguido ese objetivo por medio de sistemas de planificación de los recursos institucionales. Sin embargo, las funciones de documentación y divulgación de información no se limitan a un sistema de planificación de los recursos institucionales. Ha de promoverse la transparencia de la información generada dentro y fuera de la organización.

Criterio 13. El personal tiene acceso a toda la información pertinente y fiable que pueda facilitar la adopción de decisiones de conformidad con su autoridad delegada, y la organización cuenta con un sistema de comunicación interna y externa.

Instrumentos:

- a) Existencia de un sistema de planificación de los recursos institucionales o sistema similar para reunir y documentar la información pertinente;
- b) Pleno aprovechamiento de los canales de comunicación interna;
- c) Funcionamiento de un sistema de divulgación de información.

114. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se encuentran en diversos estadios de aplicación de un sistema de planificación de los recursos institucionales. En algunas organizaciones la implantación del sistema no es uniforme, pues solo se aplica a la sede, por lo que resulta difícil elaborar informes completos sobre el conjunto de la organización. El Inspector reconoce que la planificación de los recursos institucionales es un instrumento caro que no conviene a algunas organizaciones, en particular a las pequeñas, que no pueden justificar inversiones tan costosas. En tales casos deberá considerarse suficiente que la organización cuente con un sistema para reunir y documentar información que permita elaborar informes fiables para el personal y los órganos legislativos.

115. La existencia de sistemas de planificación de los recursos institucionales, sin embargo, no basta para garantizar una difusión amplia y coherente de la información. Es importante que los jefes ejecutivos establezcan canales claros de comunicación con todas las categorías de personal para comunicar los cambios de procedimientos, procesos e información que puedan afectar a la capacidad de los funcionarios para cumplir con sus

responsabilidades. Es de lamentar que algunos jefes ejecutivos no se reúnan regularmente con el personal. Aunque mantengan contactos regulares con el personal directivo superior, algunos jefes ejecutivos rara vez se reúnen con todo el personal en asamblea o se comunican por videoconferencia con el personal sobre el terreno. Muchos representantes del consejo del personal informaron asimismo de que hacía años que no se reunían con sus jefes ejecutivos. La presencia del jefe ejecutivo y su comunicación con los funcionarios forma parte integral de la cultura de la organización. Los jefes ejecutivos deben esforzarse por destinar más tiempo a reunirse con el personal de sus organizaciones.

116. La comunicación externa no se limita a la presentación de informes anuales a los órganos legislativos; el Inspector tiene al respecto una perspectiva más amplia, y considera que la comunicación externa debe dirigirse a todas las partes interesadas, a saber, los Estados miembros, los beneficiarios, el público en general y los medios de información. Con el fin de garantizar la transparencia en la comunicación con el público, al que pertenecen los recursos que administran las Naciones Unidas, el jefe ejecutivo debe velar por la aplicación de una política de difusión de información, que ha de constar de los siguientes elementos⁷⁹:

- Una lista detallada de los documentos de la organización que han de hacerse públicos y de las condiciones concretas en las que se justifica la no divulgación, como cuando se trata de datos e información sobre los beneficiarios;
- Un procedimiento para la solicitud de documentos por partes externas, con indicación de los plazos para la tramitación de la solicitud, y mecanismos de recurso en caso de denegación de la solicitud.

117. **La OIT, el PMA, el PNUD, el PNUMA, el UNICEF y la UNOPS cuentan con una política de divulgación de información que comprende los puntos mencionados. El Inspector desea invitar a esas organizaciones a que coloquen más alto el listón de la transparencia publicando una lista de solicitudes denegadas y su justificación, o, por lo menos, de conformidad con la actual práctica del PNUD, apliquen una política y un procedimiento que permitan recurrir contra las decisiones de no divulgar información.**

La aplicación de la siguiente recomendación promoverá la transparencia y la difusión de las mejores prácticas.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos que todavía no lo hayan hecho deberían formular y aplicar con urgencia una política de divulgación de información dirigida a promover la transparencia y la rendición de cuentas en sus respectivas organizaciones, e informar al respecto a los órganos legislativos.

Componente de control interno: supervisión

118. El componente de supervisión cierra el círculo del control interno. Las organizaciones deben esforzarse por supervisar los otros cuatro componentes de su sistema de control interno y evaluar la calidad de la actuación profesional y el cumplimiento. Las actividades de supervisión abarcan la auditoría interna, las inspecciones y evaluaciones de la actuación profesional del personal de todas las categorías, incluida retroinformación de 360 grados, instrumentos tales como sistemas de puntuación, y los pactos del personal directivo superior.

⁷⁹ Global Accountability Report, Transparency, cap. 6.1, págs. 22 y 23.

Criterio 14. Se supervisa la actuación profesional de los jefes ejecutivos, los directivos superiores y los funcionarios y se adoptan cuando es necesario las medidas correctivas pertinentes.

Instrumentos:

- a) Evaluaciones de la actuación profesional del personal de todas las categorías, incluida retroinformación de 360 grados;
- b) Pactos del personal directivo superior o sistemas de puntuación;
- c) Medidas correctivas para el personal que no rinda lo suficiente.

119. El plan de trabajo personal es un compromiso por el que el funcionario se hace responsable de la obtención de determinados resultados, de la observancia de determinados comportamientos o de la adquisición de determinadas competencias. Todas las organizaciones aplican a sus funcionarios un mecanismo de evaluación del desempeño profesional. Algunas organizaciones han diferenciado la evaluación de la actuación profesional del personal de plantilla de la del personal temporario o de proyectos, para el que el Inspector comprobó que en muchos casos la realización de la evaluación es una mera facultad discrecional de los directivos. En la mayoría de las organizaciones los consultores no están sujetos a un requisito de evaluación periódica de su actuación profesional, sino que son evaluados al término de los proyectos o de las tareas asignadas. La mayor parte de los sistemas de evaluación de la actuación profesional consisten en un plan de trabajo con objetivos y metas/resultados, competencias requeridas o que el funcionario desearía adquirir, un examen de mitad del período con el supervisor, y una evaluación final al término del ciclo.

120. Solo unas pocas organizaciones informaron al Inspector de que utilizan, en el marco del mecanismo de evaluación de la actuación profesional⁸⁰, un sistema de evaluación de 360 grados que permite a los supervisados evaluar las competencias de gestión de su supervisor. Las Naciones Unidas están ensayando a título experimental un nuevo sistema de evaluación en el que todo supervisor con al menos tres supervisados a su cargo puede pedirles una evaluación de sus competencias de gestión y que incluye también un sistema voluntario de evaluación entre homólogos. El ACNUR, la FAO, el OOPS y el PMA utilizan también evaluaciones de 360 grados como instrumento para que los directivos puedan obtener información de resultados sobre los puntos fuertes y las carencias de su gestión. **El Inspector propone que en las organizaciones en las que no sea obligatoria una evaluación de la actuación profesional de 360 grados los directivos superiores opten voluntariamente por ser evaluados no solo por sus supervisores, sino también por sus homólogos y sus supervisados.**

121. Las evaluaciones de la actuación profesional no se estaban utilizando eficazmente en prácticamente ninguna de las organizaciones, y los representantes del personal manifestaban un alto grado de insatisfacción al respecto. Algunos entrevistados cuestionaron la utilización de las evaluaciones de la actuación profesional a la vez como instrumento de perfeccionamiento profesional y de "rendición de cuentas". Se señaló que el personal manifestaba alarma por la perspectiva de tener que indicar sus necesidades de perfeccionamiento, por miedo a que se interpretara como falta de capacidad y pudiera utilizarse contra ellos. Otros funcionarios mencionaron el hecho de que algunos directivos no cumplimentaban las evaluaciones de la actuación profesional de su personal, la baja calidad de los informes de evaluación de la actuación profesional, y la movilidad del personal, que dificultaba una evaluación objetiva. Los directivos de algunas organizaciones

⁸⁰ El Inspector entiende que las evaluaciones de la actuación profesional de 360 grados pueden realizarse en el contexto de un programa de perfeccionamiento del personal directivo, pero no es ese el significado con el que se utiliza el concepto en el presente contexto.

informaron de que muchos de sus colegas no se atrevían a escribir evaluaciones que reflejaran realmente la calificación del desempeño, por miedo a que los afectados impugnaran la evaluación, lo que podía desencadenar largos procedimientos ante los tribunales. Funcionarios de una organización señalaron que el sistema de las Naciones Unidas se fundamentaba en una cultura de consenso, en la que las decisiones se adoptaban en comités y grupos, y que eso había debilitado la capacidad del personal para enfocar su trabajo desde la perspectiva de la responsabilidad individual y la rendición de cuentas. Si la cultura del consenso y el miedo a los recursos ante los tribunales paraliza a los directivos y les impide realizar evaluaciones fidedignas de la actuación de los funcionarios, resulta difícil sacar de sus puestos a los funcionarios que no rinden lo suficiente. Algunos directivos explicaron asimismo que en la actualidad no se podía adoptar ninguna medida contra esos funcionarios. Si un funcionario tiene una calificación baja, el administrador tiene que optar entre despedirlo (lo que resulta difícil) o tolerar que continúe en su puesto. **La evaluación de la actuación profesional es una de las mayores carencias señaladas por el Inspector en la estructura de rendición de cuentas.**

122. El UNFPA y el ACNUR ofrecen buenos ejemplos de cómo intentar superar este obstáculo. El UNFPA ha puesto en marcha una política que permite despedir a los funcionarios que no rinden lo suficiente. Esa buena iniciativa consiste en permitir a la organización despedir a un miembro del personal después de tres años consecutivos de bajo rendimiento o después de dos años de servicio insatisfactorio. El UNFPA señaló que había empezado a aplicar esa política hacía tres años y estaba a punto de cumplirse el plazo que permitiría despedir a los funcionarios que lo merecieran. Informó al Inspector de que hasta el momento se había despedido a un funcionario, cuyo caso estaba examinando el tribunal.

123. El ACNUR cuenta con una buena práctica en materia de evaluaciones de la actuación profesional y rendimiento insuficiente. Como primera medida, la Dependencia de Gestión de la Actuación Profesional, encargada de vigilar las evaluaciones de la actuación profesional, supervisa no solo el cumplimiento del proceso de evaluación, sino también la adecuación y la calidad de los informes de evaluación. Está facultada para devolver a los supervisores las evaluaciones que no cumplan con las normas previstas. Las evaluaciones se utilizan activamente como instrumento para la asignación de tareas, la renovación de contratos y la concesión de ascensos. Si los funcionarios con un rendimiento insuficiente o insatisfactorio no mejoran su desempeño, el director de recursos humanos puede aplicarles, según proceda, las siguientes medidas administrativas: denegación del incremento de sueldo dentro de la categoría (aumento de escalón), reasignación a un puesto más adecuado, y terminación por servicio insatisfactorio.

124. En relación con las evaluaciones de la actuación profesional de los jefes ejecutivos, ninguna de las organizaciones ha puesto en marcha todavía ningún mecanismo de evaluación⁸¹. Los jefes ejecutivos son responsables ante los órganos rectores y/o legislativos. Se señaló que, de resultar insatisfactorio su desempeño, se les comunicaría por conducto de esos órganos. Las Naciones Unidas cuentan con la mejor práctica en cuanto a las evaluaciones de los directivos superiores. El Secretario General Ban Ki-moon⁸² declaró en 2011 en la ceremonia de firma de los pactos del personal directivo superior con el Secretario general que "la rendición de cuentas debe convertirse en una práctica natural para todos nosotros. No es algo que haya que temer, ni que enfocar solo desde el punto de vista del cumplimiento, como algo que estamos obligados a hacer. Por el contrario, la rendición de cuentas, si se utiliza correctamente, es un concepto que nos puede ayudar a mantener los más altos niveles de excelencia que nos esforzamos por alcanzar todos los

⁸¹ Véase también "Selección y condiciones de servicio de los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2009/8, cap. 3, secc. D).

⁸² Firma de los pactos del personal directivo superior, 2011.

días". El Secretario General firma "pactos" anuales con el personal directivo superior (jefes de departamentos y oficinas, jefes de misiones de mantenimiento de la paz, y representantes especiales del Secretario General), en los que se consignan los objetivos y resultados previstos. En esos pactos se detallan los objetivos concretos de los programas y los resultados de gestión previstos, y se incluye un sistema de puntuación de recursos humanos. El pacto de cada administrador incluye los principales objetivos relacionados con el mandato específico de los departamentos correspondientes, que han de guardar conformidad con los objetivos de los documentos presupuestarios. Una Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas examina anualmente los pactos e informa al Secretario General sobre el desempeño de los directivos. Se remite a estos una carta en la que se detallan sus logros y carencias, y cada uno de ellos prepara entonces un plan de acción para adoptar las medidas correctivas que resulten necesarias. El mecanismo contribuye también a promover el intercambio de conocimientos en toda la organización y la difusión entre el personal directivo de las ideas innovadoras y creativas. **Se trata de una buena práctica del sistema de las Naciones Unidas. Con el fin de elevar todavía más el listón, el Inspector propone que la Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas explique qué medidas se pueden adoptar en el caso del personal directivo cuyo desempeño siga siendo insatisfactorio en relación con los objetivos declarados (como ocurre con el resto de los funcionarios).**

Criterio 15. Las recomendaciones de los órganos de supervisión/auditorías y evaluaciones internas se aplican y son objeto de seguimiento, y en caso contrario se aporta una justificación clara.

Instrumentos:

- a) Política de divulgación de información;
- b) Presentación de informes sobre las recomendaciones de supervisión externa e interna;
- c) Seguimiento de las recomendaciones de las auditorías internas y externas, de los órganos de supervisión y de las evaluaciones internas, las evaluaciones independientes y las autoevaluaciones.

125. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los mecanismos de supervisión interna suelen ser los principales encargados de supervisar el cumplimiento, la eficacia de los procesos y operaciones y el desempeño de dependencias/departamentos y programas concretos. En el informe de 2010 de la DCI sobre la función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas⁸³ se señaló lo siguiente:

"Los principales retos y limitaciones con que se enfrentan los jefes de **auditoría o supervisión internas** son los siguientes: el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones resultantes de la auditoría; los recursos disponibles; la auditoría de "Una ONU"; la coordinación con otros órganos de supervisión, y la independencia. Hay otras limitaciones que guardan relación con el mandato, la centralización y la descentralización, la estructura, la planificación, la presentación de informes y la evaluación de la calidad de la auditoría interna y de la actuación y la competencia de los auditores internos. Otros problemas fueron la falta de rendición de cuentas y de imposición de sanciones a los responsables de que no se apliquen las recomendaciones."⁸⁴

⁸³ "La función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2010/5).

⁸⁴ *Ibid*, resumen.

126. En consonancia con las conclusiones del informe de la DCI sobre la función de auditoría, en el presente examen se observaron problemas similares en lo referente al seguimiento y la aplicación de las recomendaciones de auditoría. Se preguntó a las organizaciones si contaban con un mecanismo de seguimiento que permitiera vigilar el estado de aplicación de las recomendaciones o determinar por qué no se había aprobado o aceptado una determinada recomendación y si, además, las recomendaciones se asignaban a personas concretas que debían responder de su aplicación. La OACI, la OIT, la ONUDI, el PMA, el PNUD, la UNESCO y la UNOPS informaron de que disponían de un mecanismo que permitía relacionar las conclusiones de los órganos de supervisión con el desempeño de funcionarios concretos. Los directivos superiores de las Naciones Unidas informaron de que incluirían esa medida en el informe sobre la rendición de cuentas que el Secretario General presentaría a la Asamblea General en su próximo período de sesiones. Se informó al Inspector de diversos mecanismos y sistemas, entre los que cabe destacar las buenas prácticas siguientes:

Buenas prácticas

Naciones Unidas: Aunque la Secretaría informó al Inspector de que estaba elaborando una propuesta para el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, el Inspector considera que el actual sistema de pactos del personal directivo superior con el Secretario General ya contiene elementos que permiten relacionar las recomendaciones de supervisión con el desempeño de directivos superiores concretos. Los actuales pactos comprenden el objetivo de aplicar las recomendaciones aceptadas por la administración, con fijación de metas para medir el grado de aplicación. Las recomendaciones se traspasarían entonces de los directivos superiores a los directores de operaciones y de estos a funcionarios concretos de manera que una persona concreta tenga que rendir cuentas de su aplicación.

PMA: Desde 2010 la dependencia encargada de analizar todos los informes de los órganos de supervisión y las recomendaciones de auditoría proporciona a todos los directivos información sobre las recomendaciones pendientes de aplicación y las estadísticas sobre la aplicación, y les envía recordatorios. Los directores de operaciones pueden así, sobre la base de esa información, asignar las recomendaciones a directivos concretos, en cuyas evaluaciones de la actuación profesional se tendrá en cuenta el estado de aplicación de esas recomendaciones. Ese sistema ha dado lugar a una sólida cultura de seguimiento en relación con las recomendaciones de auditoría interna. En 2010 el 53% de las recomendaciones de riesgo mediano y el 90% de las recomendaciones de alto riesgo estaban cerradas, y se elaboraron planes de acción detallados para el seguimiento de las recomendaciones de alto riesgo.

C. Componente de rendición de cuentas: mecanismos de reclamación y de respuesta

Gráfico 5

Mecanismos de reclamación y de respuesta



127. Un aspecto fundamental de la rendición de cuentas consiste en permitir al personal y a las partes interesadas solicitar y recibir respuestas a las reclamaciones y al daño alegado. Ese es el mecanismo por el que las partes interesadas pueden pedir cuentas a una organización cuestionando una decisión, actuación o política y obteniendo una respuesta adecuada a su queja. Para reducir al mínimo la necesidad de mecanismos de reclamación es necesario promover la transparencia, los controles internos y los procesos de evaluación. Los mecanismos de reclamación y de respuesta deben considerarse como último recurso para que las partes interesadas puedan exigir responsabilidades a la organización y para que las organizaciones tomen conciencia de las cuestiones a las que hay que dar respuesta. Constituye la parte reactiva de un marco de rendición de cuentas.

128. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, las principales partes interesadas que tendrían que presentar reclamaciones serían los miembros del personal de las organizaciones. El acceso a procedimientos formales e informales independientes de presentación de reclamaciones dentro de la organización es uno de los elementos fundamentales para una rendición de cuentas rigurosa. Si el personal considera que los procedimientos de reclamación no funcionan o no son suficientemente independientes, no los utilizarán, y no denunciarán irregularidades por miedo a ser objeto de represalias.

129. Para algunas organizaciones, otras partes interesadas son los beneficiarios de la labor de la organización. **Se indicaron excelentes ejemplos de mecanismos bien**

estructurados para la presentación de reclamaciones por los beneficiarios, que se exponen en la presente sección.

130. Un mecanismo eficaz de reclamación y de respuesta debe constar de dos niveles:

a) El primer nivel es informal. Consiste a menudo en mecanismos de mediación o en un *ombudsman*. Ese nivel es muy importante cuando se vincula a un marco de rendición de cuentas, pues puede contribuir proactivamente a resolver conflictos o malentendidos entre el personal y la administración. Puede contribuir también a generar una cultura de diálogo e impedir que se planteen problemas potencialmente perjudiciales para la organización. Más que a la solución de conflictos, el primer nivel contribuye decididamente a su prevención.

b) El segundo nivel se basa en las garantías procesales, el acceso a asistencia letrada, a un tribunal, a un juicio justo, a apelaciones ante las instancias competentes y, en un plano más general, al sistema interno de administración de justicia de la organización. También abarca el marco de reglamentos y normas internos de la organización (circulares, boletines, notas de gestión, etc.) que describe en forma más o menos estructurada los procedimientos aplicables a esta forma de mecanismo de respuesta.

Criterio 16. Los funcionarios pueden recurrir a mecanismos informales de reclamación.

Instrumentos:

a) Documento de política y/o manual en el que se esbozan procedimientos para la presentación de reclamaciones/impugnaciones informales;

b) Existencia de un mediador u *ombudsman*.

131. En cuanto a los mecanismos informales de reclamación, el equipo de la DCI constató la existencia de múltiples niveles de implantación en el sistema de las Naciones Unidas. Algunos albergaban dudas sobre la conveniencia del establecimiento de esos mecanismos informales, que podía redundar en el aumento del número de casos menores que habría que tramitar. También destacaron que los servicios de *ombudsman* y de mediación presentaban un grado elevado de especificidad cultural (correspondían fundamentalmente al mundo anglosajón), por lo que no resultarían aplicables en determinados lugares de destino. Además, en tiempos de restricciones presupuestarias resulta muy difícil para algunas organizaciones planear el establecimiento de mecanismos de *ombudsman* o de mediación.

132. Algunos representantes del personal manifestaron también importantes reservas acerca de la implantación de esos mecanismos, que en su opinión podían debilitar la posición del personal al hacer necesario superar dos obstáculos diferentes para plantear reclamaciones contra la organización. Esos representantes temen que los mecanismos informales se conviertan en un instrumento de la administración para desalentar la presentación de reclamaciones formales por miembros del personal.

133. Aunque esas objeciones son comprensibles, hay que reconocer que el buen funcionamiento de una estructura de *ombudsman* o de mediación dentro de una organización contribuiría a resolver algunos problemas menores que se plantean en las relaciones entre el personal y la administración. Por supuesto, el *ombudsman* ha de ser designado mediante un proceso de selección muy estricto y ha de ser un ejemplo de integridad personal e independencia frente a todas las presiones. El Banco Mundial y el PMA son dos ejemplos que conviene mencionar en el presente informe, pues ambos han establecido mecanismos de *ombudsman* y de mediación.

134. El Banco Mundial ha ido todavía más lejos al establecer una Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) para atender pronta y eficazmente a las reclamaciones

de beneficiarios, que responde directamente ante el Presidente y la Junta Ejecutiva del Grupo del Banco Mundial. El informe anual correspondiente a 2010⁸⁵ es muy completo y recoge todas las reclamaciones de beneficiarios tramitadas por la CAO durante el año, con indicación de su estado de tramitación (evaluada, resuelta, pendiente o remitida a la sección de cumplimiento). **Esa práctica constituye un excelente ejemplo del principio de transparencia y de cómo se puede generar un fuerte sentido de rendición de cuentas hacia los beneficiarios.**

135. En las Naciones Unidas existen ya sistemas de *ombudsman* y de mediación. A la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación pueden acceder los miembros del personal de las Naciones Unidas en todo el mundo a través de las representaciones regionales⁸⁶. No obstante, el personal de algunas regiones tiene para ello que viajar o solicitar el asesoramiento del *ombudsman* por teléfono o correo electrónico, que no constituyen medios muy adecuados para tratar información confidencial y/o personal. Como se señala en el informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación de las Naciones Unidas (A/65/303)⁸⁷, y concretamente en la sección titulada "Fomento de la credibilidad y la confianza mediante el éxito", "[e]l personal se siente más cómodo planteando cuestiones delicadas y posiblemente graves cuando tiene una conexión personal directa con alguien que no es solo una voz al otro extremo de una línea telefónica o, peor aún, al otro extremo de un correo electrónico. El despliegue de equipos de respuesta rápida mencionados antes en el presente informe ayudaría a lograr este objetivo. La credibilidad de la oficina se reforzaría si demuestra este grado de compromiso con el personal y ayuda a solucionar problemas laborales".

136. A la luz del reciente informe de la Oficina del Ombudsman para los fondos y programas de las Naciones Unidas, se alienta al personal y a la administración de los fondos y programas (el PNUD y los fondos y programas asociados, el UNFPA, el UNICEF y la UNOPS) a que se pongan en contacto con esa oficina, que constituye un valioso instrumento complementario de los procesos de cambio en la gestión. Según ese mismo informe, se constata con pesar que el Ombudsman continúa "siendo informado por funcionarios de todas las organizaciones de que algunos representantes de alto nivel de la administración siguen tratando de disuadir a los miembros del personal de ponerse en contacto con el Ombudsman y aun los amenazan con medidas punitivas en el caso de que lo hagan"⁸⁸.

137. Esas represalias directas o indirectas no se producen únicamente en el caso ya mencionado de los denunciantes de irregularidades, sino también en conflictos menores entre el personal y la administración. En un caso que se refirió al Inspector, los funcionarios llegaron a utilizar identidades falsas para ponerse en contacto con el Ombudsman por miedo a sufrir represalias. **En opinión del Inspector, ese caso es un ejemplo de la confusión entre el papel del Ombudsman y el de la Oficina de Ética, cuyo mandato comprende la protección de los funcionarios contra represalias**⁸⁹.

138. Las funciones del *ombudsman*, de mediación y de ética son de introducción bastante reciente en el sistema de las Naciones Unidas, y tardarán en convertirse en un componente reconocido de los mecanismos de rendición de cuentas del sistema. Eso hace todavía más importante que todas las organizaciones participantes las promuevan y les den más

⁸⁵ "The CAO at 10 – Annual Report FY 2010 and review TY 2000-10", Grupo del Banco Mundial.

⁸⁶ <http://www.un.org/en/ombudsman/contact.shtml>.

⁸⁷ <http://undocs.org/A/65/303>.

⁸⁸ "Report of the Office of the Ombudsman for the United Nations Funds and Programmes", 2010.

⁸⁹ El Inspector desea señalar que algunos representantes de organizaciones que desean permanecer en el anonimato mencionaron que el miedo a las represalias es una realidad.

visibilidad definiendo con claridad sus respectivos papeles y responsabilidades, y las den a conocer, entre otros medios, a través de asambleas o folletos de información⁹⁰.

Criterio 17. Funcionarios, consultores, personas ajenas al personal, partes interesadas/beneficiarios y proveedores pueden recurrir a mecanismos formales de reclamación, y las organizaciones cuentan con mecanismos para responder a esas reclamaciones.

Instrumentos:

- a) Función de investigación, líneas permanentes de ayuda, impresos de reclamaciones, etc., tanto para el personal como para personas ajenas a la organización;
- b) Mecanismos de reclamación: Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o Tribunal Administrativo de la OIT;
- c) Procedimiento de impugnación de adquisiciones.

139. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los funcionarios que tengan constancia de casos de vulneración de los procedimientos de control interno tienen la obligación de denunciar esas irregularidades. También las auditorías y las inspecciones pueden sacar a la luz presuntas faltas de conducta. La instancia ante la que los funcionarios pueden plantear esos casos varía de una organización a otra, y depende también del tipo de denuncia de que se trate. Muchos de los directivos entrevistados señalaron que los casos de fraude e irregularidades financieras competen a los mecanismos formales de investigación, en las organizaciones que cuentan con ellos. El examen de los casos de hostigamiento en el lugar de trabajo y acoso sexual se encomienda, en cambio, a los departamentos de recursos humanos o a paneles de homólogos. En cuanto a los casos de represalias por denuncias de irregularidades, son competencia de las oficinas de ética. La mayoría de las grandes organizaciones de las Naciones Unidas cuentan con un mecanismo de investigación (ACNUR, FAO, Naciones Unidas, OIEA, OIT, OMPI, OMS, ONUDI, OOPS, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF⁹¹, UNOPS), aunque hay grandes diferencias en cuanto al número de funcionarios dedicados a las tareas de investigación, que puede oscilar desde uno solo (OIEA, OIT, OMPI, ONUDI, OOPS, UNESCO) hasta 93 (Naciones Unidas). Conviene mencionar que la DCI, como único órgano independiente de supervisión externa del sistema de las Naciones Unidas, está facultada para desempeñar una función de investigación⁹². Desde el punto de vista de la rendición de cuentas es importante velar por la coherencia de las investigaciones internas con el fin de fortalecer las facultades y la capacidad de investigación y garantizar a los funcionarios investigados el cumplimiento de los procedimientos reglamentarios.

140. Los funcionarios que consideran que han sido objeto de un trato injusto e indebido, que su actuación profesional ha sido evaluada en forma injustificadamente desfavorable o que se les han impuesto medidas disciplinarias o administrativas inmerecidas, deben poder recurrir no solo a los mencionados sistemas informales de solución de diferencias, sino también a instancias formales. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son miembros del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas o del Tribunal Administrativo de la OIT, y los funcionarios plantean sus casos ante uno u otro tribunal

⁹⁰ El PMA, por ejemplo, ha publicado un pequeño folleto en el que se explican someramente las diferencias entre la función de mediación y la del *ombudsman*. La OIT, que estableció una Oficina del Encargado de las Cuestiones de Ética y una Oficina del Mediador, ha publicado "Principios de conducta para el personal de la OIT" y "La Oficina del Encargado de las Cuestiones de Ética: Introducción".

⁹¹ En el UNICEF, la Dependencia de Investigación es la encargada de realizar todas las investigaciones internas, incluidas las relativas a casos de hostigamiento en el lugar de trabajo y acoso sexual.

⁹² Capítulo 4 del Estatuto de la DCI.

siguiendo procedimientos establecidos. Los funcionarios y las organizaciones sujetos a la jurisdicción del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas⁹³ tienen una segunda instancia a la que recurrir en el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Los funcionarios y las organizaciones sujetos a la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la OIT no cuentan con muchas posibilidades de revisión de los fallos emitidos, y se observa⁹⁴ que solo se producen revisiones de los fallos en circunstancias excepcionales. La jurisdicción de ambos tribunales se limita a los funcionarios y a quienes tengan una relación contractual con la organización, siempre que su contrato contenga cláusulas a tal efecto, y no comprende a los voluntarios, a los pasantes ni a los contratistas en cuyos contratos no figuren cláusulas de ese tipo.

141. En el caso de contratistas implicados en una diferencia sobre adquisiciones, varias organizaciones (ACNUR, Naciones Unidas, ONUDI, OOPS, PNUD, UNICEF y UNOPS) han establecido un mecanismo de reclamación, conocido también como impugnación de adquisiciones o de adjudicaciones, que permite a los proveedores que no hayan obtenido un contrato impugnar la decisión de adjudicación. En la Nota de la DCI sobre las adquisiciones se señala que "... la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas carecen de un mecanismo formal que permita a los proveedores impugnar sus decisiones en materia de adjudicaciones... en ausencia de esos mecanismos formales, la organización corre el riesgo de transmitir la impresión de que actúa con parcialidad y responde a las reclamaciones... en función de la identidad del reclamante"⁹⁵.

⁹³ Secretaría de las Naciones Unidas, misiones políticas y de mantenimiento de la paz, oficinas de las Naciones Unidas fuera de la sede, comisiones regionales de las Naciones Unidas, tribunales penales internacionales, fondos, programas y otras entidades: Centro de Comercio Internacional (CCI), Centro Internacional de Cálculo (CIC), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Programa Mundial de Alimentos (PMA) (personal de contratación local administrado por el PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Secretaría de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, Secretaría del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU).

⁹⁴ Ni en el Estatuto ni en el Reglamento se prevé la revisión de los fallos, que, según el artículo VI 1) del Estatuto son "finales y sin posibilidad de apelación", por lo que tienen carácter vinculante para las partes en virtud de la norma de *res judicata*. Sin embargo, el Tribunal tiene facultades limitadas de revisión judicial, definidas por la jurisprudencia. Puesto que la revisión judicial es un proceso de carácter bastante excepcional, el Tribunal solo ejerce esa facultad en circunstancias muy concretas. Véase <http://www.ilo.org/public/english/tribunal/advice/index.htm>.

⁹⁵ "Procurement reforms in the United Nations system" (JIU/NOTE/2011/1), sección titulada "Ethics Management and Vendor Issues-Procurement Challenge/Bid Protest System".

142. Pocas organizaciones cuentan con políticas y mecanismos explícitos que permitan a los beneficiarios/partes interesadas presentar reclamaciones contra la organización. Muchas organizaciones ofrecen, en cambio, líneas permanentes de ayuda (por teléfono, fax o correo electrónico) accesibles a través de su sitio web público. No obstante, el Inspector considera que ese método no permite llegar al gran número de beneficiarios que no tienen acceso a Internet. **En esa esfera se aprecian buenas prácticas en el ACNUR, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que han incluido proactivamente un mecanismo de reclamación para sus beneficiarios/partes interesadas.**

143. El ACNUR ha otorgado un lugar central en su marco a la rendición de cuentas respecto de las personas protegidas y otras personas de las que se ocupa, por lo que se esfuerza por garantizar que los beneficiarios (personas afectadas) también tengan acceso a los procedimientos de reclamación y queja. De las 814 quejas recibidas por la Oficina del Inspector General del ACNUR en 2009-2010, 504 eran de refugiados y otras personas protegidas⁹⁶. El Inspector General atribuye el aumento de las quejas de refugiados al establecimiento de su sistema de reclamación en línea. Según funcionarios del ACNUR, seguía aumentando el número de quejas de refugiados. Funcionarios del ACNUR informaron al Inspector de que estaban trabajando en un sistema que les permitiría facilitar a los refugiados información sobre la tramitación y los resultados de sus reclamaciones. La Organización Internacional para las Migraciones está realizando una prueba piloto de un mecanismo de reclamación para los beneficiarios en Haití, con miras a su posible extensión a todo el mundo.

144. **El Banco Mundial estableció en 1993 su Grupo de Inspección para recibir reclamaciones** de personas y comunidades que se consideren afectadas por proyectos del Banco Mundial o se opongan a actuaciones del Banco Mundial. Esas personas y comunidades pueden recurrir a ese mecanismo para obtener servicios de mediación o soluciones a sus quejas. **El Inspector consideró especialmente útil el folleto de información elaborado por el Banco Mundial en 12 idiomas para su distribución en las comunidades en las que se ejecutan proyectos. Se trata de una mejor práctica que tiene en cuenta el hecho de que no todos los beneficiarios tienen acceso a sitios web en Internet para informarse sobre el proceso y remitir sus quejas.** Resulta interesante observar que en un informe retrospectivo de autoevaluación del Grupo de Inspección del Banco Mundial se señaló que la creación del Grupo, además de dar voz a las personas afectadas, había hecho que el personal del Banco prestara "... más atención dentro del Banco al cumplimiento de las políticas y procedimientos, a la supervisión y a las formas en que se realiza el trabajo..."⁹⁷. Eso parece indicar que el hecho de rendir cuentas ante el mundo exterior hace que el personal se sienta más responsable que cuando no está expuesto a reclamaciones externas. **El Banco Mundial es uno de los ejemplos más destacados de rendición de cuentas, y todos los bancos multilaterales de desarrollo se han dotado ya de mecanismos similares.**

145. **El BID estableció en febrero de 2010 un Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)** en respuesta a una solicitud de su Junta de Directores Ejecutivos de que se creara **un mecanismo mejorado para incorporar las enseñanzas derivadas** de las quejas recibidas, así como de los mecanismos de rendición de cuentas de otras instituciones. **El MICI constituye un foro y un proceso independiente para atender a las reclamaciones de comunidades o personas que han sido o afirman haber sido afectadas negativamente por operaciones financiadas por el BID.** Es un reflejo del compromiso institucional con la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia. De conformidad con su compromiso de transparencia, **el BID ha ido todavía más lejos y**

⁹⁶ Informe sobre las actividades de la Oficina del Inspector General, informe del Inspector General (A/AC.96/1089), 27 de julio de 2010.

⁹⁷ "The Inspection Panel at 15 Years", pág. 110, Grupo de Inspección del Banco Mundial, 2009.

publica en su sitio web las reclamaciones recibidas (en forma resumida y protegiendo la confidencialidad cuando así se solicita) y la respuesta de la organización a esas reclamaciones⁹⁸.

146. El Inspector considera que los casos expuestos constituyen prácticas excepcionalmente buenas que promueven la transparencia y la rendición de cuentas de la organización no solo ante sus asociados tradicionales, sino también ante sus beneficiarios. El Inspector es consciente del costo y de las necesidades de recursos que entrañan esos mecanismos y medidas, pero desea recomendar a las organizaciones con beneficiarios directos que abran líneas de comunicación con sus beneficiarios y permitan la formulación de reclamaciones en un verdadero espíritu de rendición de cuentas y transparencia.

⁹⁸ Véase en <http://www.iadb.org/en/mici/registry-of-cases,1805.html> una lista de los casos y su estado de tramitación.

IV. Conclusiones: puntos fuertes, puntos débiles y camino a seguir

147. En el examen se constató que la mayoría de las organizaciones disponían de muchos de los componentes necesarios para la rendición de cuentas dentro de una organización. El Inspector considera que se han dado pasos muy importantes en los últimos años, y encomia a las organizaciones que han adoptado una actitud proactiva hacia la rendición de cuentas elaborando marcos y formulando políticas y directrices internas.

148. Desde una perspectiva de conjunto, y atendiendo a la evaluación de los siete marcos de rendición de cuentas examinados en el informe, cabe señalar que los puntos fuertes del sistema residen en las esferas de control interno, como el entorno de control y la supervisión. Aunque no todas las organizaciones cuentan con un marco formal de control interno⁹⁹, la mayoría de las organizaciones disponen de los elementos básicos necesarios para ese marco. Se han logrado avances, pero aún queda trabajo por hacer en materia de evaluación del riesgo, información y comunicación, en particular en cuanto a los elementos de comunicación interna y externa y los mecanismos de reclamación y de respuesta, especialmente los formales.

149. Podrían mejorarse ulteriormente en todo el sistema las actividades de control, especialmente en lo referente a la armonización entre la delegación de autoridad y las responsabilidades de gestión. Para que haya rendición de cuentas, es necesario que el funcionario tenga la responsabilidad y las atribuciones necesarias para el desempeño de las tareas asignadas y que haya de responder de su actuación. **Como ya ha observado el Inspector en el presente informe, si esos aspectos no están armonizados la incoherencia y la confusión resultantes hacen que se difumine la línea de rendición de cuentas.** Esa situación se considera una carencia particularmente importante en organizaciones con una amplia estructura descentralizada/sobre el terreno, en la que la delegación de autoridad puede presentar grandes diferencias de una esfera de actividad a otra. La escasez de recursos sigue constituyendo un problema para la aplicación por el sistema de esas medidas de rendición de cuentas. El Inspector también es consciente de que no se puede cambiar de la noche a la mañana la cultura de una organización. Al no aplicarse en forma coherente medidas de disciplina y de motivación, incluidas recompensas, las organizaciones no cuentan actualmente sino con la integridad personal y la ética de sus funcionarios para garantizar el cumplimiento de sus reglamentos y normas de control interno. La cultura de rendición de cuentas empieza por la capacitación y la implicación de los funcionarios, pero solo puede consolidarse si los directivos marcan la pauta desde arriba, dando el ejemplo en la asunción de responsabilidades.

150. **El Inspector considera alentador que, a pesar de las limitaciones de recursos, las organizaciones hayan encontrado formas innovadoras y creativas de motivar al personal y de demostrar su compromiso con una cultura de rendición de cuentas. Se reconocen y aplauden esos esfuerzos.**

151. Dentro de los limitados recursos a disposición del equipo de la DCI, el examen presentó 2 pilares, 5 principios y 17 criterios para medir la solidez de la rendición de

⁹⁹ La encuesta de la FAO entre 23 de los representantes de los servicios de auditoría interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras multilaterales y las organizaciones internacionales asociadas (16 respuestas) reveló que cinco organismos habían implantado plenamente un marco formal de control interno, cinco estaban en vías de implantarlo y seis no tenían todavía planes concretos para su implantación. Todos los organismos que han adoptado un marco formal se basan en el marco de la COSO. Véase la comunicación de la FAO a la 42ª reunión plenaria de los representantes, celebrada el 22 de septiembre de 2011. El PMA ha publicado oficialmente una Circular del Director Ejecutivo referente al Marco de Control Interno.

cuentas en una organización y las normas mínimas de un marco de rendición de cuentas. En la evaluación se identificaron asimismo instrumentos adecuados para apoyar la aplicación de las normas. El Inspector espera que todo ello resulte de utilidad para las organizaciones que están estableciendo marcos de rendición de cuentas y para las que están actualizando sus marcos existentes.

152. El Inspector reitera que para pasar de la teoría a la práctica en la rendición de cuentas se precisa una fuerte cultura de responsabilidad y una voluntad decidida de promover la transparencia. El presente examen tenía por objetivo aportar un análisis comparativo de los marcos/componentes de rendición de cuentas, y no podía abordar las experiencias empíricas, lo que habría requerido más tiempo y más recursos. El Inspector considera que para medir el verdadero estado de la rendición de cuentas en una organización sería conveniente realizar una evaluación en profundidad de la eficacia del marco de rendición de cuentas analizando el grado de aplicación de cada norma o criterio. Puesto que las percepciones constituyen una parte importante de la cultura de rendición de cuentas, esas evaluaciones deberían acompañarse de encuestas en profundidad entre el personal y la administración. Habida cuenta del grado de escepticismo reinante y del hecho de que muchas de las organizaciones nunca han evaluado sus marcos de rendición de cuentas, en parte porque son demasiado nuevos (aunque algunos de sus elementos, como los controles internos, son examinados regularmente en las auditorías internas), el Inspector recomienda que en los próximos dos o tres años se realice una evaluación en las organizaciones que ya se han dotado de un marco de rendición de cuentas, y en un plazo de por lo menos cinco o seis años en las organizaciones que todavía no disponen de él, con el fin de determinar el grado de madurez de los marcos. Esas evaluaciones deberían ser realizadas por cada organización y comunicadas a los órganos legislativos como primer paso para armonizar los marcos a través del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación.

La aplicación de la siguiente recomendación mejorará la coordinación y la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 7

La Asamblea General y otros órganos legislativos deberían solicitar a sus jefes ejecutivos que realicen una evaluación de seguimiento de la aplicación de los marcos/sistemas pertinentes de rendición de cuentas para su examen en 2015.

Anexos

Anexo I

Definiciones de rendición de cuentas contenidas en los marcos de rendición de cuentas de las organizaciones

CAPI	<p>Definición de rendición de cuentas en el glosario del Marco para la gestión de los recursos humanos, agosto de 2001, pág. 43: "Concepto que supone asumir todas las responsabilidades y cumplir los compromisos contraídos; entregar los productos 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 subalternos, 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 de trabajo".</p>
Naciones Unidas	<p>a) A/64/640, definición propuesta del Secretario General: "La rendición de cuentas es la obligación que tienen la Organización y sus funcionarios de responder de la obtención de resultados específicos, determinados previamente mediante una asignación clara y transparente de responsabilidades, con sujeción a la disponibilidad de recursos y a las limitaciones impuestas por factores externos. La rendición de cuentas incluye el logro de objetivos y resultados en el cumplimiento de los mandatos, la presentación de informes imparciales y fieles sobre los resultados de la ejecución, la administración de los fondos y todos los demás aspectos relacionados con el desempeño, de conformidad con las disposiciones, reglas y normas vigentes, incluido un sistema de recompensas y sanciones claramente definido".</p> <p>b) A/RES/64/259, definición aprobada por la Asamblea General: "La rendición de cuentas es la obligación que tienen la Secretaría y sus funcionarios de responder de todas las decisiones tomadas y las medidas adoptadas por ellos, y de responsabilizarse por cumplir sus compromisos, sin reserva ni excepción. La rendición de cuentas incluye el logro de objetivos y resultados de alta calidad de manera oportuna y eficaz en función de los costos, en la aplicación y el cumplimiento plenos de todos los mandatos conferidos a la Secretaría por los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas y otros órganos subsidiarios establecidos por ellos de conformidad con la totalidad de las resoluciones, los reglamentos, las reglas y las normas éticas, la presentación de informes veraces, objetivos, precisos y oportunos sobre los resultados de la ejecución, la administración responsable de fondos y recursos, todos los aspectos del desempeño, incluido un sistema claramente definido de recompensas y sanciones, y con el debido reconocimiento de la importante función que compete a los órganos de supervisión y en la aplicación íntegra de las recomendaciones aceptadas".</p>
OIT	<p>En el párrafo 9 del documento IGDS N° 195 se señala que el marco de la OIT se basa en los principios básicos en que se fundamentan todas las políticas de rendición de cuentas, a saber, la definición clara de las responsabilidades, la alineación de la rendición de cuentas con los objetivos del conjunto de la organización, la delegación de autoridad, consideraciones de costo-beneficio, la supervisión del desempeño y la presentación de informes al respecto, y el más alto grado de integridad y de ética.</p>
OMS	<p>No se ha establecido una definición clara de rendición de cuentas.</p>

PNUD	El sistema de rendición de cuentas del PNUD – Marco de rendición de cuentas y política de supervisión (DP/2008/16/Rev.1), párr. 3 a): "La <i>rendición de cuentas</i> es la obligación de: i) demostrar que la labor se ha llevado a cabo en consonancia con las reglas y normas convenidas, y ii) presentar informes imparciales y fieles sobre los resultados en relación con las funciones o los planes encomendados ¹⁰⁰ ".
UNFPA	Marco de rendición de cuentas del UNFPA, DP/FPA/2007/20, párr. 3: "La rendición de cuentas es el proceso mediante el cual se hace responsables a las organizaciones de servicio público y los individuos que las componen de sus actos y decisiones, como la administración de los fondos públicos, la imparcialidad y todos los aspectos del desempeño, de conformidad con reglas y normas convenidas, y la presentación de informes imparciales y fieles sobre los resultados respecto de las funciones o planes encomendados. En otras palabras, significa que los encargados de los programas, las actividades y la orientación del UNFPA son responsables de realizar una gestión eficiente y efectiva".
UNICEF	Informe sobre el sistema de rendición de cuentas del UNICEF, E/ICEF/2009/15, párr. 2: "a) La rendición de cuentas es la obligación de demostrar que la labor se ha llevado a cabo en consonancia con las reglas y normas convenidas, y de presentar informes imparciales y fieles sobre los resultados".
UNOPS	DP/2008/55, párr.16: "La rendición de cuentas entraña la obligación de: i) demostrar que la labor se ha realizado de conformidad con las reglas y normas convenidas, y ii) presentar informes imparciales y fidedignos sobre los resultados de la ejecución en contraposición con las funciones o los planes encomendados".

¹⁰⁰ En el marco se señala que el PNUD, el UNFPA y el UNOPS han acordado que la armonización de las definiciones debe basarse en fuentes autorizadas y que las principales definiciones, incluida la de rendición de cuentas, se han armonizado con el UNFPA y la UNOPS, a solicitud de la Junta Ejecutiva (DP/2008/16/Rev.1, párrs. 2 y 3. Sin embargo, como puede verse, el UNFPA no utiliza en su marco la definición armonizada.

Anexo II

Panorama general de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes en cumplimiento de recomendaciones de la DCI – JIU/REP/2011/5

		Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas											Organismos especializados y OIEA														
			Naciones Unidas*	UNCTAD	UNODC/ONUV	PNUMA	ONU-Hábitat	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	UNOPS	ONUSIDA	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMC	OIEA
Informe	Para la adopción de medidas		<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 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"/>
	Para fines informativos		<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 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"/>
	Recomendación 1	a												E		E												
	Recomendación 2	f	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Recomendación 3	d	E	E	E	E	E	E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
	Recomendación 4	d								E			E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
	Recomendación 5	b	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
	Recomendación 6	b/o	E	E	E		E	E	E				E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
	Recomendación 7	c	L																									

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de decisiones el órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por el jefe ejecutivo.

: Recomendación que no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto previsto: **a**: mejora de la rendición de cuentas; **b**: difusión de las mejores prácticas; **c**: mejora de la coordinación y la cooperación; **d**: mejora de los controles y del cumplimiento; **e**: aumento de la eficacia; **f**: logro de importantes economías financieras; **g**: aumento de la eficiencia; **o**: otros efectos.

* Abarca todas las entidades enumeradas en el documento ST/SGB/2002/11 con excepción de la UNCTAD, la UNODC, el ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.