



Asamblea General

Distr. general
19 de marzo de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones
Temas 124 y 149 del programa

Dependencia Común de Inspección

Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas

Gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma” (JIU/REP/2006/6).



JIU/REP/2006/6

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS EN
LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONTEXTO
DEL PROCESO DE REFORMA**

Preparado por

*Even Fontaine Ortiz
Guangting Tang*

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas
Ginebra, 2006**

EXPRESIÓN DE AGRADECIMIENTO

Los inspectores desean expresar su agradecimiento a las numerosas personas que respondieron sin demora a las peticiones de ayuda, en particular a quienes con tan buena disposición les permitieron beneficiarse de sus conocimientos y su experiencia técnica participando en las entrevistas y en la encuesta del personal. Sus opiniones han sido de gran utilidad para la preparación del presente informe.

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| LISTA DE SIGLAS | | vii |
| INTRODUCCIÓN..... | 1 - 5 | 1 |
| EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS EN LAS NACIONES UNIDAS | 6 - 18 | 2 |
| LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS Y LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS | 19 - 30 | 6 |
| ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN RELACIÓN CON EL MARCO DE REFERENCIA DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN PARA LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS..... | 31 - 157 | 10 |
| I. DESDE LA PLANIFICACIÓN HASTA EL CICLO DE EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES | 31 - 79 | 10 |
| Criterio 1. "Un marco conceptual claro para la GBR existe como estrategia amplia de gestión" | 31 - 32 | 10 |
| Criterio 2. "Existencia de una clara definición de las responsabilidades que recaen en los principales sectores de la organización" | 33 - 36 | 11 |
| Criterio 3. "Existencia de objetivos a largo plazo, claramente formulados, para la organización" | 37 - 47 | 13 |
| Criterio 4. "Estrecha vinculación de los programas de la organización con sus objetivos a largo plazo" | 48 - 49 | 16 |
| Criterio 5. "Correspondencia de los recursos de la organización y de sus objetivos a largo plazo" | 50 - 52 | 17 |
| Criterio 6. "Existencia de un sistema efectivo de supervisión del rendimiento" | 53 - 66 | 19 |
| Criterio 7. "Utilización efectiva de las conclusiones que arrojen las evaluaciones" | 67 - 73 | 23 |
| Criterio 8. "Internalización efectiva de la GBR en toda la organización" | 74 - 76 | 25 |
| Criterio 9. "Preparación de una estrategia de gestión del conocimiento para apoyar la GBR" | 77 - 79 | 26 |

ÍNDICE (continuación)

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| II. DELEGACIÓN DE AUTORIDAD | 80 - 96 | 28 |
| Criterio 1. "La jerarquía vertical es clara e inequívoca" | 85 | 29 |
| Criterio 2. "La delegación de autoridad está claramente definida" | | 29 |
| Criterio 3. "La delegación de autoridad está claramente definida en los instrumentos administrativos generales o en las distintas órdenes de delegación de autoridad y es sistemática" | 86 - 90 | 29 |
| Criterio 4. "La gestión adecuada de los sistemas de información apoya la delegación de autoridad" | 91 - 92 | 31 |
| Criterio 5. "Potenciación de los administradores mediante un acceso adecuado a la información" | | 32 |
| Criterio 6. "Potenciación de los administradores mediante servicios centrales de apoyo adecuados y un servicio de asistencia en gestión de recursos humanos" | | 32 |
| Criterio 7. "Los administradores demuestran poseer la competencia necesaria" | | 32 |
| Criterio 8. "Potenciación de los administradores mediante una formación adecuada" | 93 - 96 | 32 |
| III. RENDICIÓN DE CUENTAS | 97 - 119 | 33 |
| Criterio 1. "Formulación de un marco jurídico claro para el sistema de rendición de cuentas, incluido el sistema de administración de justicia, en relación con el sistema de gestión basada en los resultados que se hayan adoptado" | | 33 |
| Criterio 2. "Los sistemas de rendición de cuentas orientados a los resultados sustituyen a los sistemas tradicionales basados en el cumplimiento" | | 33 |
| Criterio 3. "La 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" | | 33 |

ÍNDICE (continuación)

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| III. (continuación) | | |
| Criterio 4. "Dedicación inquebrantable de la dirección" | 97 - 106 | 33 |
| Criterio 5. "La responsabilidad en el empleo de los recursos humanos se funda en la evaluación, no sólo del grado en que se han alcanzado los resultados previstos, sino también de la competencia administrativa demostrada en la obtención de esos resultados, medida, por ejemplo, con un mecanismo de retroinformación de 360 grados" | | 36 |
| Criterio 6. "Existencia de sistemas efectivos de supervisión para la gestión de los recursos humanos" | 107 - 108 | 36 |
| Criterio 7. "Existencia de sistemas de fiscalización sólidamente asentados" | 109 - 113 | 37 |
| Criterio 8. "Existencia de un sistema transparente, rápido, independiente y equitativo de administración de justicia" | 114 - 119 | 39 |
| IV. GESTIÓN DE LA ACTUACIÓN PROFESIONAL..... | 120 - 138 | 41 |
| Criterio 1. "El principal requisito para lograr un sistema eficaz de gestión de la actuación profesional es modificar la mentalidad de las organizaciones de que se trate"..... | 120 - 126 | 41 |
| Criterio 2. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional comunican y aclaran los objetivos de la organización al personal y hacen converger las distintas expectativas de la actuación profesional y los objetivos de la organización" | 127 - 128 | 43 |
| Criterio 3. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional se consideran instrumentos de gestión que ayudan a los organizadores a realizar la labor cotidiana de administrar, dirigir y controlar sus recursos" | 129 | 44 |
| Criterio 4. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional son sencillos y fáciles de administrar" | 130 | 44 |
| Criterio 5. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional aplican medidas apropiadas y equilibradas para la consecución de los objetivos previstos" | 131 - 132 | 45 |

ÍNDICE (continuación)

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| IV. (continuación) | | |
| Criterio 6. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional garantizan que las evaluaciones sean coherentes en toda la organización" | 133 | 45 |
| Criterio 7. "Los resultados de las evaluaciones de la actuación profesional se utilizan como base para la adopción de medidas apropiadas en materia de personal y, en particular, para la promoción de las perspectivas de carrera" | | 45 |
| Criterio 8. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional detectan y atienden a las necesidades de formación del personal. También detectan y tratan de resolver los casos crónicos de actuación profesional insatisfactoria" | 134 - 138 | 45 |
| V. ARREGLOS CONTRACTUALES | 139 - 157 | 48 |
| Criterio 1. "La utilización de los recursos humanos guarda conformidad con los objetivos estratégicos de la organización" | 139 - 142 | 48 |
| Criterio 2. "Se reconocen las necesidades específicas de las organizaciones públicas internacionales y se establece un equilibrio entre los contratos de duración definida y de duración indefinida, lo que mejora el rendimiento" | 143 - 145 | 49 |
| Criterio 3. "Se han establecido sistemas transparentes, eficaces e imparciales de contratación y asignación para apoyar políticas contractuales orientadas al logro de resultados" | 146 - 156 | 50 |
| Criterio 4. "Las reformas contractuales se centran en la obtención de resultados" | 157 | 54 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|--|
| CAC | Comité Administrativo de Coordinación |
| CAPI | Comisión de Administración Pública Internacional |
| CCAAP | Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto |
| CLD | Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación |
| CPC | Comité del Programa y de la Coordinación |
| DAES | Departamento de Asuntos Económicos y Sociales |
| DCI | Dependencia Común de Inspección |
| DOMP | Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz |
| e-PAS | sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FNUAP | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| GBR | gestión basada en los resultados |
| IMDIS | Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación |
| IMIS | Sistema Integrado de Información de Gestión |
| JJE | Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación; Junta de los jefes ejecutivos |
| ODM | objetivos de desarrollo del Milenio |
| OGRH | Oficina de Gestión de Recursos Humanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OPS | Organización Panamericana de la Salud (Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud) |
| OSSI | Oficina de Servicios de Supervisión Interna |
| PAS | sistema de evaluación de la actuación profesional |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SMART | específico, cuantificable, asequible, pertinente y de duración determinada |
| TIC | tecnologías de la información y de las comunicaciones |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |

Objetivos:

Verificar el grado de aplicación de la gestión basada en los resultados (GBR) en las Naciones Unidas y formular recomendaciones sobre la manera de adaptar los principios, la metodología y las técnicas de la GBR a las necesidades específicas de la Organización con miras a una mayor coherencia del actual proceso de reforma.

Servir de instrumento de gestión para la Secretaría de las Naciones Unidas para que pueda poner en aplicación más eficazmente las decisiones de política y las prácticas de gestión adoptadas por los órganos legislativos de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) ha incluido en su programa de trabajo para 2006 un informe titulado "Gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el contexto del proceso de reforma". El informe tiene por objeto evaluar la capacidad de las Naciones Unidas para aplicar esa estrategia de gestión con miras a poner de relieve las prácticas óptimas y determinar los obstáculos y limitaciones que dificultan la aplicación satisfactoria de un enfoque basado en los resultados.
2. En 2004, la DCI preparó una serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas y elaboró un marco conceptual de referencia para su aplicación. La DCI ha adoptado ya ese marco en los exámenes de la administración y gestión de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) ha recomendado a la Asamblea General que haga suyo dicho marco. La Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación (JJE) invitó a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que hicieran suyo el marco conceptual de referencia de la DCI para la gestión basada en los resultados y lo adoptaran a modo de texto introductorio para sus respectivos procesos de aplicación de la GBR¹.
3. La Asamblea General, por su resolución A/RES/60/257, de 8 de mayo de 2006, aprobó las conclusiones y recomendaciones del CPC que figuran en su informe sobre la labor realizada en su 45º período de sesiones. El CPC recomendó que, entre otras cosas, la Asamblea General:

"a) hiciera suyo el marco de referencia propuesto por la Dependencia Común de Inspección como instrumento para que el Secretario General y los órganos de supervisión y la propia Dependencia evaluaran los progresos realizados en la aplicación eficaz de la gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas; y [...] d) pidiera al Secretario General que aplicara las recomendaciones para conseguir las referencias propuestas por la Dependencia Común de Inspección, en particular las referencias relacionadas con la rendición de cuentas y la gestión de la actuación profesional, al abordar las iniciativas

¹ CEB/2005/HLCM/R.6.

actuales de reforma de la gestión emprendidas por el Secretario General y, en su caso, adoptadas por la Asamblea General, y que informara sobre la aplicación de las mismas²."

4. En el informe actual se examina la evolución del enfoque de GBR, poniendo de relieve y analizando sus principales elementos y componentes en relación con el marco de referencia para la GBR que la DCI ha desarrollado en su serie de informes sobre este tema.

5. Una aplicación racional y global de la GBR en las Naciones Unidas traería consigo mejoras tangibles en la formulación y aplicación de los programas y actividades. Además, permitiría realizar economías considerables. Por lo tanto, el presente estudio externo sería al parecer oportuno y de importancia fundamental, dada la complejidad del proceso de reforma en el que se hallan actualmente empeñadas las Naciones Unidas.

EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS EN LAS NACIONES UNIDAS

6. El Secretario General, en el programa de reforma que emprendió en 1997 (A/51/950), recomendó lo siguiente:

"Que la Asamblea General examine las medidas que actualmente rigen los procesos de planificación, programación presupuestación para mejorar su función en cuanto a proporcionar dirección estratégica, estableciendo mejores mediciones del rendimiento y sistemas de información y concentrándose cada vez más en la rendición de cuentas por el rendimiento en vez de hacerlo en la contabilización de los insumos, es decir, establecer un cambio hacia una presupuestación basada en los resultados."

7. En respuesta a la solicitud de la Asamblea General en la que pedía al Secretario General que le facilitara más detalles sobre sus propuestas, éste le presentó informes detallados sobre la presupuestación basada en los resultados, en los que se proponía aclarar el concepto y las condiciones y elementos conexos para su aplicación en el contexto de las Naciones Unidas:

"La presupuestación basada en los resultados, de la forma en que el Secretario General ha propuesto que se aplique en las Naciones Unidas, es un proceso de presupuestación por programas en que: a) la formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación; b) los resultados previstos deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados; y c) la labor efectiva para alcanzar los resultados se mide mediante indicadores objetivos de ejecución."³

8. El Secretario General considera asimismo que la presupuestación basada en los resultados es un instrumento que permite mejorar la rendición de cuentas y la gestión estratégica para la que

² Informe del Comité del Programa y de la Coordinación, 45º período de sesiones, A/60/16, apartados a) y d) del párrafo 248.

³ "Presupuestación basada en los resultados", informe del Secretario General, A/53/500, 15 de octubre de 1998.

se necesitan mecanismos de rendición de cuentas (una mejor evaluación de la actuación profesional y agilización del sistema de autoridad y responsabilidad de la gestión, incluido el sistema de evaluación de la actuación profesional), ajustes en los sistemas de información y aumento de los conocimientos teóricos y prácticos del personal, y no sólo de los administradores de programas, para incorporar en su trabajo conceptos e instrumentos de presupuestación basada en los resultados.

9. En su resolución 55/231, de 23 de diciembre de 2000, la Asamblea General aprobó la adopción de la presupuestación basada en los resultados de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP). La Asamblea tomó nota de que:

"las medidas propuestas por el Secretario General y recomendadas por la Comisión Consultiva tienen por objeto, fundamentalmente, proporcionar un instrumento de gestión que permita lograr una mayor responsabilidad y capacidad de rendición de cuentas en la ejecución de los programas y presupuestos."

Decidió que esas medidas se aplicaran de manera gradual y progresiva. La presupuestación basada en los resultados se aplicó por primera vez para el bienio 2002-2003.

10. En el documento del presupuesto, con su nuevo formato, se asumió el compromiso de no limitarse al solo suministro de productos. Se ampliaron los aspectos programáticos y se formularon de manera más lógica. Se añadieron además indicadores de progreso y la Organización se comprometió a alcanzar resultados colectivamente. Además, la Asamblea General pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) que preparara una evaluación de la aplicación de todas las disposiciones de la resolución 55/231 sobre la presupuestación basada en los resultados (resolución 56/253, de 24 de diciembre de 2001, párr. 153).

11. En esa evaluación, terminada a finales de 2002, se señalaron varios obstáculos y las medidas necesarias "para que la aplicación de la presupuestación basada en los resultados [pasara] al nivel siguiente"⁴. Entre esos obstáculos cabe mencionar:

- El paso de una contabilidad basada en los insumos y productos a una contabilidad basada en los resultados, que requirió un importante cambio en la cultura de la Organización, cambio que aún no ha terminado de asimilarse;
- La duración y complejidad del proceso presupuestario y la necesidad de adaptar sus componentes a la presupuestación basada en los resultados;
- Las dificultades inherentes a la cuantificación de muchos de los logros previstos por la Organización⁵;

⁴ "Aplicación de todas las disposiciones de la resolución 55/231 de la Asamblea General, relativa a la presupuestación basada en los resultados", A/57/474, 15 de octubre de 2002.

⁵ En su resolución 55/231, la Asamblea General reconoció la dificultad de lograr en plazos limitados los resultados de actividades políticas complejas y de larga duración.

- La necesidad de que el personal a todos los niveles se familiarice con los conceptos y la terminología de la presupuestación basada en los resultados.

12. En la evaluación se destacaron asimismo los puntos siguientes:

- Es necesario definir claramente las funciones y responsabilidades de los directores de programas, de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPP) y de la OSSI en relación con la presupuestación basada en los resultados;
- La autoevaluación y la autosupervisión por parte de los directores de programas deben pasar a formar parte de la teoría y la práctica de la gestión;
- Es necesario mejorar los sistemas de información, en particular el Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS);
- Hay que establecer un mejor vínculo entre la evaluación y la planificación;
- Es necesario dar a los directores de programas directrices más claras;
- Los directores de programas deben hacerse cargo de los objetivos, de los logros previstos y de los indicadores de progreso de sus programas.

13. Atendiendo a lo solicitado por la Asamblea General en la resolución 55/231, la Secretaría ha seguido tratando de formular mejor los objetivos, los logros previstos y los indicadores de progreso. Se proporcionó capacitación a todos los directores de programas a fin de afianzar los aspectos fundamentales de la presupuestación basada en los resultados, incluido el marco lógico, y ayudarles a elaborar la metodología para la reunión de datos. En la capacitación se subrayó que los logros o los resultados previstos constituían un vínculo esencial con los objetivos generales de los programas y el proceso de aplicación. En el manual de capacitación se explica que los beneficios prácticos de la gestión basada en los resultados consisten en que se puede determinar la eficacia y la pertinencia constante de las actividades y proporcionar información en función de los resultados a los programas para la adopción de medidas. El enfoque basado en los resultados promueve la eficacia de los programas y permite determinar con claridad los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos finales.

14. El objetivo a más largo plazo consistió en incorporar la capacitación relativa a la GPR en los programas ordinarios de capacitación que ofrece la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en los años venideros. Esto se consideró indispensable para promover en la Organización una cultura basada en los resultados. Además, la OPP estableció un sitio web para ayudar a los directores de programas y al personal a aplicar la presupuestación basada en los resultados, en particular a preparar el marco lógico para el bienio 2004-2005⁶.

⁶ <http://ppbd.un.org/rbb>.

15. La Asamblea General, en su resolución 55/231, destacó la necesidad de que la Secretaría siguiese incrementando su capacidad de evaluación de los programas de manera que complementara los sistemas existentes de evaluación. La OSSI observó además que, con el correr del tiempo, había disminuido la capacidad global de los departamentos y oficinas para hacer evaluaciones⁷. En el informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", se pidió asimismo un sistema más estricto de evaluación y fiscalización para medir mejor los efectos de la labor de la Organización.

Diferentes definiciones de la gestión basada en los resultados

16. En su examen del estado de aplicación en que se hallaba la GBR en el sistema de las Naciones Unidas en 2004, los inspectores tuvieron ante sí diferentes definiciones y términos que estaban utilizando diferentes organizaciones u órganos:

- "Gestión basada en los resultados": Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Programa Mundial de Alimentos (PMA);
- "Planificación y gestión de programas basadas en los resultados": Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);
- "Presupuestación basada en los resultados": Secretaría de las Naciones Unidas;
- "Programación, gestión y seguimiento basados en los resultados": Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO);
- "Presupuestación estratégica": Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) pone en práctica el enfoque mediante un conjunto de avances conceptuales y de procedimiento (Marco Estratégico, nuevo modelo de programa, régimen mejorado de seguimiento y evaluación), haciendo rara vez referencia explícita a la gestión basada en los resultados. Los inspectores comprobaron que, dentro de las Naciones Unidas, no estaba claro si la Organización aplicaba la presupuestación basada en los resultados o la gestión basada en los resultados. Por ejemplo, en un informe reciente preparado por encargo de la Asamblea General sobre la aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz informó a los inspectores de que sólo aplicaba la presupuestación basada en los resultados. Además, mientras que un oficial de las Naciones Unidas de alto nivel entrevistado por los inspectores afirmó que las Naciones Unidas sólo aplicaban la presupuestación basada en los resultados, otro indicó lo contrario, y el supervisor de ambos dijo que la Organización no aplicaba ni la presupuestación ni la gestión basada en los resultados.

⁷ "Fortalecimiento de la función de los resultados de las evaluaciones en el diseño, la ejecución y las directrices normativas de los programas", A/57/68, 23 de abril de 2002.

17. En esas circunstancias, los inspectores se guiaron por el supuesto de que las Naciones Unidas estaban pasando de la presupuestación basada en los resultados a la GBR. Por consiguiente, no son de prever logros tangibles en la esfera de la gestión de recursos humanos ni en el sistema de información para la gestión, que son los otros dos pilares de la GBR.

Un enfoque fragmentado

18. Los inspectores comprobaron que, en las Naciones Unidas y en la mayoría de sus organismos especializados, se aplicaba un enfoque fragmentado, y no coherente y holístico, en materia de GBR. Se centraba principalmente en los aspectos presupuestarios y de programación, sin tener en cuenta o sin poner de relieve desde el principio el alcance de los cambios requeridos en otras esferas de la gestión para que funcionara el nuevo sistema. En algunos casos, el cambio ha sido principalmente de perspectiva y de forma y no se ha traducido en métodos de trabajo mejorados o en un mayor apoyo en el marco de los sistemas administrativo, financiero y de información de la Organización. El proceso se ha convertido principalmente en una actividad de aprendizaje por la práctica.

LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS Y LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS

19. En su resolución 57/300, la Asamblea General acogió favorablemente los esfuerzos y las iniciativas del Secretario General encaminados a continuar la reforma de las Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos contemporáneos y encarar las nuevas prioridades con que se enfrenta la Organización en el siglo XXI. En su informe titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" se sugieren varias mejoras encaminadas a lograr que la Organización se centre en las prioridades establecidas por los Estados Miembros y velar por que la Secretaría, en esa labor, proporcione sus servicios de manera más abierta y eficiente⁸. Definió asimismo varias esferas que era preciso fortalecer, junto con las correspondientes medidas necesarias. Identificó 36 medidas con ese fin.

20. El Secretario General recordó a los departamentos y oficinas su compromiso de reflejar en las propuestas presupuestarias para 2004-2005 las nuevas prioridades establecidas por los Estados Miembros en la Declaración del Milenio. Si bien la consecución de determinadas metas y muchas de esas actividades de reforma se hallan todavía en curso, el Secretario General ha formulado nuevas propuestas de reforma. Los inspectores no hallaron indicios de que se estuviera realizando una labor global de evaluación para determinar los efectos de las medidas de reforma ya emprendidas o por adoptar.

21. En su informe titulado "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", el Secretario General señalaba que "los anteriores intentos de reforma, si bien permitieron algunas mejoras importantes, han encarado a veces los síntomas y

⁸ A/57/387.

no las causas de las deficiencias de la Organización, y no han tenido suficientemente en cuenta las nuevas necesidades y exigencias"⁹. En ese mismo informe declaraba también que:

"Ha habido muchos intentos de reforma. Yo mismo presenté dos grandes grupos de propuestas de reforma durante mi mandato -uno en 1997 (véase A/51/950) y otro en 2002 (véase A/57/387)- así como el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/305-S/2000/809), publicado en 2000, y el informe sobre un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas (véase A/59/365), publicado en 2004."¹⁰

22. Aludiendo a esas iniciativas anteriores, el Secretario General dijo que:

"no han sido lo suficientemente amplias y estratégicas como para hacer frente a las exigencias de una época de rápidos cambios. En varias esferas fundamentales, especialmente la gestión de los recursos humanos, las estructuras básicas de gestión propiamente dichas, los mecanismos de control intergubernamental y, quizás sobre todo, la cultura de gestión, el modelo de funcionamiento *no* ha cambiado de modo significativo desde por lo menos el decenio de 1970."¹¹

23. En opinión de los inspectores, como factor clave que ha debilitado gravemente el proceso de reforma desde el primer proceso importante emprendido en 1986 tras la aprobación de la resolución 41/213 de la Asamblea General, la Secretaría o los Estados Miembros no habían evaluado suficientemente el grado de aplicación y los efectos de las sucesivas iniciativas de reforma antes de emprender otras. La Secretaría, en sus observaciones sobre el informe presentado a la sazón, declaró lo siguiente:

"una de las razones del grado insuficiente de evaluación de la repercusión de la reforma radica en que se han proseguido las medidas de reforma sin dedicar recursos para introducir cambios. En la serie de medidas propuestas tanto en 2002 como en 2006, el Secretario General pidió que se creara capacidad para la "gestión del cambio" con el fin de efectuarlo desde la cúspide, de seguir de cerca su repercusión y de informar sobre los resultados. Esto no fue aprobado."

El principio proclamado según el cual la reforma no es un acontecimiento sino un proceso se ha interpretado mal probablemente. Para que un proceso de reforma sea significativo deberá ser una labor a largo plazo en la que cada uno de sus componentes se conciba, formule, integre y elabore cuidadosamente dentro de un marco lógico.

24. Las últimas propuestas de reforma, formuladas en el informe del Secretario General titulado "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", representan una nueva serie de buenas intenciones y anulan y reemplazan algunas de las iniciativas anteriores. Ese informe, si bien propone numerosas vías de acción bien pensadas,

⁹ A/60/692.

¹⁰ *Ibíd.*, párr. 8.

¹¹ *Ibíd.*, párr. 9.

carece de coherencia intrínseca y de una guía general "específica, cuantificable, asequible, pertinente y de duración determinada" (SMART) para su aplicación. Se echa de menos también un compromiso en cuanto a la rendición de cuentas y no se dan garantías con respecto a la transparencia. Aunque se afirma expresamente en el informe que los diversos elementos del proceso de reforma son interdependientes, los inspectores no hallaron en él información sobre la aplicación por etapas ni indicio alguno de interdependencia entre las diferentes iniciativas; ambos extremos, a su juicio, serían indispensable para una aplicación armoniosa y coordinada. Por sólo citar un ejemplo, estiman que la reforma del sistema interno de administración de justicia debería preceder a iniciativas tales como la de reformar los arreglos contractuales. Y estas últimas deberían preceder a la aplicación de nuevas fases de la actual política de movilidad. Sin embargo, todas esas iniciativas se han emprendido de manera paralela y sin coordinación alguna.

25. La Secretaría podría utilizar el marco de referencia adoptado por la DCI para la GBR, que ha hecho suyo el CPC y ha sido aprobado por la Asamblea General, para determinar el orden de aplicación de las diferentes iniciativas de reforma en curso y establecer una guía para la reforma que incorpore las actividades correspondientes de una manera coherente.

Falta de coordinación

26. Como consecuencia de esa falta de coordinación, se está pidiendo constantemente a los Estados Miembros que examinen sucesivas propuestas de reforma, que se anulan y no guardan relación entre sí, y figuran en un número excesivo de documentos de la Secretaría. Es poco realista prever que incluso las delegaciones más numerosas y mejor dotadas de las Naciones Unidas vayan a poder leer y asimilar un volumen tan considerable de información. Por consiguiente, los inspectores preguntan lo siguiente: ¿Es serio esperar que los Estados Miembros negocien adecuadamente y lleguen a tomar decisiones por consenso?

27. A continuación se enumeran algunos de los numerosos casos en que se están realizando exámenes de manera paralela e inconexa:

- Grupo de examen de la gobernanza y la supervisión;
- Grupo encargado de la reforma de la administración de justicia;
- Informe sobre el fortalecimiento de la OSSI;
- Informes solicitados en la resolución 60/260 de la Asamblea General;
- Informe exhaustivo sobre la gestión de los recursos humanos, previsto para el sexagésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

28. Esta cuestión ha dado lugar a la insatisfacción y desconfianza entre determinados Estados Miembros y se ha roto el consenso porque las propuestas de reforma no se están llevando a la práctica de acuerdo con las condiciones convenidas (por ejemplo, puestos de alto nivel, puestos

de "propiedad" de determinados países, resoluciones no respetadas, presiones financieras ejercidas en las iniciativas de reforma, etc.)¹².

29. El Secretario General ha advertido que:

"... una gestión enérgica sólo puede tener éxito si responde a una gobernanza enérgica. Las reformas corren peligro de fracasar a menos que exista una relación de confianza y una colaboración estratégica entre la gobernanza de esta institución, es decir, los mecanismos intergubernamentales de los Estados Miembros, y su gestión, a saber, yo y mis colegas."¹³

Además, señala concretamente esta cuestión como una de las principales razones por las que la futura labor de reforma podría fracasar:

"Dos tendencias amenazan esa colaboración, que debemos conjurar. En primer lugar, muchos Estados tienen motivos para sentir que no tienen una voz real en los asuntos de la Organización y se ven impulsados a hacer valer su influencia de la única manera que tienen a su alcance, es decir, negando su apoyo a algunas de las numerosas decisiones, sobre todo sobre cuestiones administrativas y presupuestarias, para las que se requiere un consenso. Ello los lleva a un enfrentamiento con otros Estados que creen, por el contrario, que su contribución financiera les da derecho a llevar la voz cantante en esas mismas cuestiones. Esta disputa está socavando lo que debería ser un interés común en la eficacia de las Naciones Unidas."¹⁴

30. El bienio 2006-2007 es el tercer bienio en el que se está aplicando el enfoque basado en los resultados. Como ejemplo de los progresos realizados, se han afinado ya los objetivos, los logros previstos, las metas y otros elementos del marco de resultados y son actualmente, en general, más realistas y reflejan mejor las actividades emprendidas. La GBR es un proceso del que forma parte el aprendizaje, pero quedan numerosos obstáculos por superar y un largo camino por recorrer para una aplicación holística de la GBR. Los obstáculos y problemas aún por superar se exponen en los párrafos siguientes, donde se analiza el estado actual de aplicación, tomando como punto de partida el marco de referencia de la DCI para la GBR.

Recomendación 1

La Asamblea General podrá, si lo estima necesario, fijar una regla de oro según la cual todo nuevo informe sobre un mismo proceso de reforma o de gestión debería ir acompañado de una evaluación de la aplicación y repercusión de los procesos precedentes.

¹² Véase, por ejemplo, la resolución 41/213 de la Asamblea General.

¹³ A/60/692, párr. 14.

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 15.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN RELACIÓN CON EL MARCO DE REFERENCIA DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN PARA LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS

I. DESDE LA PLANIFICACIÓN HASTA EL CICLO DE EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

Criterio 1. "Un marco conceptual claro para la GBR existe como estrategia amplia de gestión"

31. Aunque se ha elaborado un marco lógico basado en los resultados para su aplicación en la presupuestación, no existe dentro de la Secretaría un enfoque holístico basado en los resultados. Toda estrategia global de GBR debería comprender los tres pilares en que descansa el enfoque basado en los resultados:

- El ciclo de planificación-programación-presupuestación, vigilancia-evaluación, preparación de informes;
- Las políticas necesarias en relación con la gestión de los recursos humanos;
- Los sistemas de información-gestión de apoyo para la plena aplicación de la GBR.

La terminología de la GBR no se utiliza en general o no se acepta ampliamente, lo cual ya de por sí demuestra que en la Secretaría apenas se comprende lo que significa la GBR. Por ejemplo, la DCI ha realizado recientemente una evaluación de la GBR en las operaciones de mantenimiento de la paz. En sus observaciones sobre el informe de la DCI, el DOMP confirmó que se le había encomendado aplicar la presupuestación basada en los resultados, pero no la GBR. Los inspectores desean poner de relieve la confusión que existe en la Secretaría en torno a estas dos expresiones, la presupuestación basada en los resultados y la gestión basada en los resultados. Además, no ven el interés de la "presupuestación con miras a la obtención de resultados" si no va seguida de la acción encaminada a conseguirlos. Es un ejemplo entre otros de la falta de una amplia estrategia de gestión destinada a aplicar la GBR, que como primera medida debería promover la comprensión y la conceptualización del enfoque basado en los resultados entre los responsables de la gestión y el personal en general. Por consiguiente, es preciso proceder a una "gestión con miras a la obtención de resultados".

32. El hecho de que no exista una estrategia de aplicación en toda la Secretaría no significa que, en determinadas esferas, el enfoque basado en los resultados adoptado se limita tan sólo a lo que cabría considerar una mera presupuestación basada en los resultados. Sin embargo, no existe ninguna estrategia global, coherente y de duración determinada, pero el proceso de reforma propuesto por el Secretario General en su informe titulado "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", pese a ser de naturaleza muy general, converge de hecho con la GBR.

Recomendación 2

La Asamblea General debería pedir al Secretario General que, con el fin de dar coherencia al proceso de reforma en curso, estructure sus propuestas de reforma dentro del contexto del marco de referencia aprobado para la aplicación de la GBR en las Naciones Unidas.

Recomendación 3

El Secretario General debería, con efecto inmediato, preparar un marco conceptual institucional para la GBR y una estrategia o guía general de duración determinada con miras a su aplicación para que los examine y apruebe la Asamblea General. En ese proceso, el Secretario General debería remitirse al marco de referencia aprobado para la GBR con objeto de promover una comprensión común de la GBR; proporcionar definiciones claras de los conceptos y técnicas de la GBR; armonizar los instrumentos y la terminología de la GBR dentro de la Organización; adaptar la GBR a las actividades y operaciones de la Organización en todos los niveles; y subrayar las consecuencias y requisitos de esa adaptación.

Criterio 2. "Existencia de una clara definición de las responsabilidades que recaen en los principales sectores de la organización"

33. La división del trabajo y la delimitación de responsabilidades constituyen uno de los criterios más importantes en la aplicación de la GBR, mientras que la falta de confianza entre los Estados Miembros y el Secretario General o la Secretaría quizá sea uno de los principales problemas existentes en la Organización. Al parecer, la desconfianza entre algunos Estados Miembros y la Secretaría obedece fundamentalmente a la idea de que existe cierta parcialidad en la ejecución de las actividades encomendadas.

34. La falta de confianza se refleja asimismo en la división de responsabilidades entre la Secretaría y los Estados Miembros, lo cual se ve confirmado a su vez por la reciente decisión adoptada por la Asamblea General de facilitar el acceso directo de los Estados Miembros a los informes de la OSSI. Con respecto a la GBR, la DCI ha recomendado que las responsabilidades de las principales partes de la Organización queden claramente definidas como sigue¹⁵:

- "a) Los Estados Miembros, por conducto de los órganos legislativos, deben centrarse primordialmente en fijar metas, propósitos y objetivos claros, cuantificables y sujetos a plazos definidos para la Organización; en definir las responsabilidades de la secretaría para lograr las metas y objetivos de la Organización en relación con las responsabilidades de otros sectores, en particular con las propias responsabilidades de éstos; en supervisar los progresos de la Organización para alcanzar esas metas y objetivos centrándose en los resultados, absteniéndose así de recurrir a la microgestión y prefiriendo la rendición de cuentas sobre los resultados; en proporcionar recursos conmensurables con los programas aprobados; y/o proporcionando una orientación clara respecto de las prioridades de los programas y

¹⁵ JIU/REP/2004/5, párr. 16.

de la asignación de recursos en los casos en que no sea posible obtener suficientes recursos;

- b) Las secretarías deben dar seguridades a los Estados Miembros de que las metas y objetivos establecidos se traducen en programas y actividades efectivas que contribuyen a obtener logros o a consolidarlos y de que los recursos se utilizan eficazmente con ese fin, respetando plenamente los mandatos y prioridades establecidos por los Estados Miembros; promover en los administradores y el personal un sentido de propiedad y rendición de cuentas, entre otras cosas, involucrando plenamente a los administradores de los programas en el proceso de adopción de decisiones de sus respectivos programas; promover también un ambiente de confianza entre las partes, en particular, mediante medidas de transparencia y consultas con los Estados Miembros; y proporcionar a intervalos oportunos, por conducto de instrumentos bien definidos, evaluaciones claras del rendimiento de la organización; y
- c) Los órganos de supervisión, tanto internos como externos, en el cumplimiento de sus respectivos mandatos, deben dar seguridades a los Estados Miembros de que las secretarías cumplen sus responsabilidades de la manera más efectiva y eficiente posible; y dar asesoramiento y orientación a las secretarías en las actividades que desarrollen para aumentar su eficiencia, según corresponda."

35. En cuanto a la necesidad de crear y asegurar una relación de confianza -una "colaboración estratégica"- entre la gobernanza y la gestión de las Naciones Unidas, el Secretario General declaró que:

"[...] ese conflicto ha trastornado la división de trabajo entre mi cargo de más alto funcionario administrativo y los Estados Miembros. Ha llevado a intervenciones en casi todas las decisiones relativas a la asignación de recursos financieros y humanos. Es esencial que encontremos o volvamos a descubrir una base común para nuestra colaboración. Los Estados Miembros deben recuperar la capacidad de ejercer una supervisión eficaz y determinar la dirección de la Organización, y se debe respetar al mismo tiempo el derecho del Secretario General de administrar los asuntos de la Organización de una manera que permita alcanzar los objetivos que le han fijado los Estados Miembros."¹⁶

36. Son numerosos los ejemplos de una aplicación inadecuada del enfoque basado en los resultados dentro de la Secretaría:

- Un límite máximo artificial para el presupuesto cuando los recursos deberían ser proporcionales a los resultados previsibles;
- Retención del presupuesto anual cuando los recursos deberían vincularse al logro de objetivos a largo plazo;

¹⁶ A/60/692, párr. 16.

- Realización de nombramientos políticos sin tener suficientemente en cuenta los conocimientos y experiencia en materia de gestión;
- El hecho de que la Secretaría no puede hacer frente a tantas solicitudes en que se le pide siempre "hacer más con menos" y asumir nuevos mandatos "con los recursos financieros existentes";
- La microgestión.

Recomendación 4

Al preparar el mencionado marco conceptual institucional, el Secretario General debería proponer de manera detallada propuestas concretas y los correspondientes compromisos en materia de transparencia y rendición de cuentas con miras a una división equitativa del trabajo entre las instancias legislativas, la Secretaría y los órganos encargados de la supervisión.

Criterio 3. "Existencia de objetivos a largo plazo, claramente formulados, para la organización"

37. En la Declaración del Milenio se establecieron las metas que debían alcanzarse en un futuro próximo y servir, en materia de GBR, de marco estratégico para las operaciones del sistema de las Naciones Unidas para ese período. Esas metas son en su mayoría de carácter general, mientras que, en el enfoque de las GBR, los objetivos deberían ajustarse a los criterios SMART¹⁷. Algunos de esos criterios, además, si bien satisfacen algunos de los criterios SMART, no tienen algunas de las características de los objetivos que responden plenamente a los criterios SMART. Los objetivos deberían estar claramente formulados y ser alcanzables. Las propias Naciones Unidas, aunque pueden contribuir sin duda al logro de los objetivos, no podrán alcanzarlos por sí solas. Por consiguiente, éstos no pueden considerarse objetivos a largo plazo para la Organización. Por consiguiente, el éxito o fracaso de muchos programas, particularmente en la esfera del desarrollo, no podrá atribuirse únicamente a las Naciones Unidas sino más bien a todo el sistema de las Naciones Unidas y a la comunidad internacional, incluidos los propios Estados Miembros.

38. A pesar de que se fijó el plazo límite de 2015 ó 2020 para el logro de esos objetivos, no se definieron ni delimitaron para ello las responsabilidades correspondientes entre las partes interesadas (es decir, las Naciones Unidas y sus fondos y programas, los organismos especializados, las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos). Y tampoco se han emprendido planes a largo plazo con una duración claramente determinada para la consecución de los objetivos. De hecho, las Naciones Unidas no tienen ningún mecanismo de ese tipo para la planificación a largo plazo. Por otra parte, no se han previsto en consecuencia recursos financieros para el logro de unos objetivos tan ambiciosos. Así, por ejemplo, en el proyecto de presupuesto por programas para 2004-2005, el primero que se preparó después de la Declaración del Milenio, se indicaba que en el esbozo del proyecto de presupuesto por programas aprobado se había previsto un aumento de los recursos reales de tan sólo un 0,5%. En la GBR, los

¹⁷ Sigla inglesa para "específico, cuantificable, asequible, pertinente y de duración determinada".

objetivos a largo plazo deben perseguirse mediante una planificación también a largo plazo, con indicación de un nivel de recursos que guarde la debida relación y proporción, así como mediante la programación subsiguiente en períodos de ejecución más breves, con consignación de créditos y la correspondiente labor de vigilancia y evaluación. Este proceso no se ha adoptado.

39. Otra 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. Los niveles superiores deberían indicar a los inferiores qué objetivos hay que perseguir. Cada nivel inferior deberá entonces determinar y justificar los recursos que necesita para alcanzar esos objetivos. Al cabo de un proceso de negociación, se determinan los objetivos y los recursos adecuados para conseguirlos. Ese proceso deberá repetirse entre sucesivos niveles orgánicos y consolidarse por último al más alto nivel. En cada nivel, los objetivos deberán ajustarse al modelo SMART de forma que pueda medirse el rendimiento.

40. Otro de los obstáculos principales con que tropieza el enfoque basado en la GBR es la falta de integración dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas y sus fondos y programas. Por consiguiente, habría que dar la máxima prioridad a la integración de todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a la correspondiente asignación de responsabilidades. A este respecto, se deben confirmar nuevamente, reforzar y ejercer debidamente las atribuciones del Consejo Económico y Social, del CPC, de la CCAAP y de la JJE en lo que respecta a la función de coordinación que se les ha encomendado en el marco de sus respectivos mandatos.

41. Ya en 1997 el Secretario General subrayó que:

"Hay que crear en todo el sistema una nueva mentalidad basada en la consulta sistemática en materia de política, una descentralización eficaz, el pleno respeto de los mandatos y competencias de cada uno y una visión común de las dificultades que nos aguardan y de la pericia especial de las diversas organizaciones del sistema para resolverlas."¹⁸

42. En un informe de 1999, la DCI efectuó un examen de la labor realizada por el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), posteriormente denominado Junta de los jefes ejecutivos (JJE), para "fortalecer la eficacia y los efectos de la coordinación interinstitucional, y [...] acentuar la interacción del CAC con los organismos intergubernamentales, en especial con el Consejo Económico y Social". En ese informe se decía:

"Si bien la coordinación ha sido la razón de ser del CAC desde su creación, también constituye una responsabilidad común de los Estados Miembros y los jefes ejecutivos de las secretarías de las organizaciones. Los Estados Miembros, en las diversas organizaciones y aun en distintos ámbitos de una misma organización, algunas veces han impartido mandatos o aprobado programas que se superponían con otros ya existentes, cuando no entraban en contradicción con ellos. Por su parte, los jefes ejecutivos en algunos casos también han adoptado iniciativas o formulado propuestas a sus órganos rectores sin consulta previa con

¹⁸ "Informe sinóptico del Comité Administrativo de Coordinación correspondiente a 1996", E/1997/54, pág. 6.

otras organizaciones interesadas a pesar de que esas iniciativas o propuestas tenían repercusiones en todo el sistema."¹⁹

43. En ese mismo informe se exponían los principios de orientación que se habían definido para el funcionamiento del CAC, a saber:

- a) El papel de dirección del Secretario General, que en su carácter de Presidente del CAC y después de las consultas del caso con los organismos interesados, presenta al CAC para su discusión cualquier programa o propuesta que por su naturaleza alcance a todo el sistema, e informa conforme a ello al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General;
- b) El compromiso de todos los miembros del CAC de llevar a cabo las consultas necesarias en el marco del Comité al emprender por su propia iniciativa cualquier operación que requiera contribuciones de otros miembros del CAC;
- c) El compromiso de los jefes ejecutivos de comunicar a sus órganos rectores las iniciativas de importancia planteadas en el sistema de las Naciones Unidas que tengan especial interés para sus organizaciones."²⁰

44. La DCI reconoció que algunas iniciativas, que se hallaban en consonancia con los principios rectores convenidos por el CAC, habían generado un mejor espíritu de dirección y de identificación con el CAC entre sus miembros. En la recomendación A1.2, en ese mismo informe, pedía al CAC que demostrara la utilidad y la repercusión de su labor por los siguientes medios:

"Desarrollando programas orientados a la formulación de políticas y con vistas al futuro que contribuyan a robustecer la capacidad del sistema para la planificación anticipada y la reflexión estratégica y su capacidad de responder con rapidez y en forma adecuada a los acontecimientos internacionales importantes;

Asegurando que, cuando corresponda, los resultados de sus reuniones y de las reuniones de sus órganos subsidiarios estén más orientados a la acción y destaquen las actividades de cuya ejecución son responsables las propias secretarías, y las demás cuestiones que requieren orientación o medidas de los órganos rectores."

45. Los inspectores, si bien reconocen que han realizado esfuerzos, estiman que sigue habiendo mucho margen para introducir mejoras en la cooperación y coordinación en todo el sistema. Consideran oportuno que los Estados Miembros den instrucciones claras a la JJE para que ésta se adapte a los nuevos desafíos, prioridades y exigencias de la cooperación internacional.

¹⁹ JIU/REP/99/1, párr. 5 (A/54/288).

²⁰ *Ibíd.*, párr. 20

46. Los inspectores consideran que se deben revisar los mencionados principios de orientación para que se transformen en un marco de cooperación institucional vinculante, con indicación de los siguientes elementos:

- La doctrina por la que se guiarán en la labor de coordinación y cooperación;
- Las normas de contratación y directrices para cada Organización participante que, a la vez que mantienen su independencia operacional, aclaren sus compromisos, sus responsabilidades y su grado de rendición de cuentas, así como la división del trabajo con fines de cooperación y coordinación;
- Una guía clara y verificable para impulsar el sistema de las Naciones Unidas hacia una cooperación nueva y coherente.

47. En su informe titulado "Evaluación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz"²¹ la DCI exponía detalladamente las principales limitaciones con que tropezaban las Naciones Unidas en sus esfuerzos de integración y recomendaba cierto número de medidas. Los inspectores desean ampliar esa recomendación a toda la cooperación para el desarrollo tanto sobre el terreno como en la Sede.

Recomendación 5

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la JJE, debería examinar la preparación de un marco institucional dentro de la Junta, proponiendo la doctrina operacional, las normas de contratación, las directrices y una guía general para la participación del sistema de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo, que se someterán a la consideración y aprobación de los órganos legislativos respectivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Criterio 4. "Estrecha vinculación de los programas de la organización con sus objetivos a largo plazo"

48. Los programas constituyen el medio por conducto del cual las organizaciones persiguen sus propósitos, objetivos y metas a largo plazo. Por lo tanto, los programas deben estar estrechamente vinculados a esas metas y objetivos, para lo cual se necesita, por ejemplo, lo siguiente:

- Definir claramente los distintos objetivos en cada nivel de la estructura programática de la organización;
- Velar por que los objetivos sean coherentes desde un punto de vista lógico en los distintos niveles y reflejen relaciones de causa y efecto;
- Reagrupar y reformular los programas para que la labor de la organización se centre mejor dentro del marco de los objetivos a largo plazo ya determinados, evitándose así

²¹ JIU/REP/2006/1 (A/60/709).

la desvinculación estratégica en la planificación por programas, y adaptar los instrumentos y enfoques de la gestión basada en los resultados a las circunstancias específicas de las distintas entidades operacionales.

49. Como los objetivos de desarrollo del Milenio no pueden considerarse objetivos a largo plazo para las Naciones Unidas, por las razones indicadas *supra*, no puede afirmarse que los programas de la Organización se hallen estrechamente vinculados con sus objetivos a largo plazo. Los programas adoptan un enfoque fragmentado y no forman parte de un esfuerzo común coordinado para alcanzar los objetivos generales de la Organización.

Criterio 5. "Correspondencia de los recursos de la organización y de sus objetivos a largo plazo"

50. La determinación de las necesidades de recursos reviste importancia fundamental en el enfoque basado en los resultados. El análisis de esas necesidades debe seguir a las decisiones legislativas sobre los resultados previstos. Las Naciones Unidas no disponen de un mecanismo para vincular los objetivos y los recursos, ni a largo ni a corto plazo. Los recursos se asignan con periodicidad bienal y los esbozos y propuestas presupuestarios se preparan de hecho sobre la base de un crecimiento real cero, sin que se adopte una decisión legislativa al respecto.

51. Los objetivos y el rendimiento previsible, así como los resultados efectivos en materia de actuación profesional, no tienen repercusión alguna en la asignación de recursos, como lo reconoció el Secretario General en su informe titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio":

"El sistema actual hace que no exista una relación estratégica entre los principales instrumentos de planificación de los programas, incorporados en el plan de mediano plazo, y la asignación de los recursos, que reviste la forma del esbozo del presupuesto y del proyecto de presupuesto por programas. El plan de mediano plazo y el presupuesto de la Organización comprenden períodos distintos y son examinados por órganos separados en distintas ocasiones. No cabe sorprenderse de que no haya mayor coherencia entre estos procesos distintos de planificación y presupuestación ni de que las decisiones relativas a las prioridades institucionales se adopten en forma aislada de las relativas a la utilización de recursos que son escasos.

Los sistemas vigentes para la presentación de informes acerca de la marcha de los programas y su evaluación no tienen efectos prácticos en cuanto a los planes futuros ni a las decisiones relativas a la asignación de recursos. Al final de cada bienio, el estado de más de 36.000 productos se recopila en un informe sobre la ejecución de los programas, de cuyo texto el Comité del Programa y de la Coordinación se limita a tomar nota."²²

52. A pesar de algunos cambios introducidos en el proceso de presupuestación, este problema central apenas ha cambiado. Persiste la desvinculación entre los objetivos planeados y los recursos asignados. El desarrollo futuro del actual enfoque basado en los resultados dentro de la Secretaría entrañaría la necesidad de poner en relación los resultados planeados y los

²² A/57/387, párrs. 161 y 164.

efectivamente obtenidos con los recursos asignados. La adopción de la GBR en la Secretaría no ha modificado sustancialmente la manera en que se prepara el presupuesto, pues tan sólo se ha añadido una nueva parte al proceso, a saber, el marco de resultados. Para la obtención de recursos, siguen haciéndose propuestas a la antigua usanza y sin vinculación clara con los logros previsibles. Así lo confirmó el Secretario General en su informe titulado "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", proponiendo que:

"El proceso de presupuestación y planificación se vincule de manera explícita con los resultados de la ejecución, la planificación del trabajo y la evaluación del desempeño del personal directivo, a fin de garantizar la gestión eficaz de los recursos proporcionados por los Estados Miembros."²³

Recomendación 6

Para modernizar el ciclo de planificación, programación y presupuestación y facilitar la supervisión por la Asamblea General, el Secretario General debería presentar para su examen y aprobación por la Asamblea General:

- a) ***Un instrumento de planificación a largo plazo para un mínimo de diez años***
 - **que identifique las metas convenidas en relación con la misión y el mandato de las Naciones Unidas, así como los objetivos que contribuirían al logro de dichas metas, y**
 - **que permita prever las necesidades globales de recursos para fines de información;**
- b) ***Programas a mediano plazo para la primera fase de aplicación del plan a largo plazo, con estimaciones, con fines de información, de los recursos totales necesarios para el período, con cargo tanto al presupuesto ordinario como a fuentes extrapresupuestarias;***
- c) ***Un presupuesto operacional bienal "evolutivo" para consignar créditos vinculados con actividades específicas (resultados previsibles);***
- d) ***Un único informe anual de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos en la ejecución de los programas, lo cual facilitaría los exámenes anuales realizados por la Asamblea General para ajustar el presupuesto bienal y adaptarlo a los nuevos mandatos y necesidades.***

²³ A/60/692, propuesta 18.

Recomendación 7

Habida cuenta del nuevo enfoque de la GBR y tras 20 años de experiencia en la aplicación del proceso presupuestario aprobado mediante su resolución 41/213, la Asamblea General podrá, si lo estima oportuno, revisar el actual proceso presupuestario de acuerdo con la propuesta del Secretario General presentada en la recomendación 6.

Criterio 6. "Existencia de un sistema efectivo de supervisión del rendimiento"

53. A este respecto se han realizado algunos progresos. En particular, se ha llevado a cabo una labor encaminada a mejorar la calidad y el alcance de los logros y resultados previsibles y en general todos los elementos del marco de resultados. También se han realizado mejoras en la reunión de datos. En 2002, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General organizó talleres para capacitar a los administradores de programas especialmente en los métodos de reunión de datos para medir los resultados. Posteriormente, diversos ejercicios de preparación de presupuestos han ayudado a los administradores de programas, con el apoyo de la mencionada Oficina, a utilizar diferentes tipos de indicadores de rendimiento, y en algunos casos se van a establecer indicadores de referencia. En 2003, la OSSI organizó talleres de capacitación en el análisis y la presentación de información sobre el rendimiento de los programas en un marco basado en los resultados para toda la Secretaría (36 talleres con 688 participantes y 111 "clínicas" con 656 participantes). Además, la OSSI proporcionó capacitación a 770 participantes durante el bienio 2004-2005.

54. La supervisión es una actividad realizada sistemáticamente por los administradores, que les permite detectar a tiempo cualquier desviación para adoptar medidas correctivas si es preciso. Con ese fin, necesitan normas e instrumentos. A este respecto, el boletín *Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación*²⁴ proporciona una buena serie de instrucciones, pero éstas no han ido seguidas de aplicación. Además, los instrumentos disponibles para la labor de supervisión del rendimiento son inadecuados, sobre todo a nivel de subprograma, donde esa labor se realiza recurriendo al sistema IMDIS.

El Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS)

55. El IMDIS es el principal sistema utilizado para reunir información sobre el rendimiento. Es un sistema basado en Internet para organizar y almacenar ese tipo de datos, que se utilizó para preparar el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003. Sin embargo, al principio no se concibió como instrumento para apoyar la aplicación de un enfoque basado en los resultados. Tampoco tenía por objeto formar parte de un sistema integrado destinado a tomar en consideración las necesidades de la Organización en lo que respecta a la futura aplicación del enfoque basado en los resultados. El sistema IMDIS fue ideado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) para ayudar a los directivos de categoría superior a seguir de cerca la ejecución de los productos de los programas y atender las necesidades de la Asamblea General en materia de informes sobre el rendimiento. Ampliado en 1999 y 2000 para incluir la entrega de productos de otros departamentos, fue posteriormente utilizado por la OSSI en la

²⁴ ST/SGB/2000/8, 19 de abril de 2000.

preparación del informe del Secretario General sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 1998-1999²⁵. También se utilizó para informar sobre la ejecución de los programas en el bienio 2000-2001 y para preparar la parte basada en los resultados del presupuesto por programas para 2002-2003 y bienios posteriores.

56. A petición de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, el DAES siguió ampliando el sistema en 2002 para incluir todos los componentes programáticos de todas las secciones del presupuesto por programas para 2002-2003. Por consiguiente, en la base de datos total estarán incluidos en adelante todos los objetivos, los logros previsibles y los indicadores de rendimiento para cada subprograma directamente vinculado con los productos conexos. Se recurrió al IMDIS desde el comienzo del proceso de preparación del presupuesto para reunir información sobre el contenido programático de los distintos departamentos. Esa información se extrajo luego del sistema y se incorporó en el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003. Una vez aprobado el presupuesto por programas, los cambios aprobados por la Asamblea General se introducen también en el IMDIS para formar una base de datos actualizada del programa aprobado.

57. En el bienio 2002-2003, los departamentos empezaron a servirse del IMDIS para introducir información sobre los progresos realizados hacia el logro de los objetivos y la terminación de los productos programados. Lo ideal es introducir la información en cuanto se dispone de ella. Se ha pedido a los departamentos que introduzcan y actualicen los datos tres veces por lo menos durante el bienio: al final del primer año del bienio, a los 18 meses de iniciado y al final del bienio. Esta información puede así ser utilizada constantemente como instrumento de supervisión y gestión por los administradores de programas. El IMDIS tiene sus límites, pues depende de la exactitud y pertinencia de los datos introducidos por los departamentos. No exime de la necesidad de elaborar métodos apropiados para la reunión de datos o de analizar adecuadamente los datos reunidos. La necesidad de introducir los datos de manera estructurada y periódica ha sido uno de los principales problemas con los que tropezaron en el pasado las diferentes organizaciones al utilizar este tipo de sistema descentralizado para la introducción de datos, y la Secretaría no es una excepción al respecto.

58. Al principio no se tenía la intención de vincular el IMDIS con otros sistemas de información entonces utilizados. La OSSI ha comprobado que se necesitan mejoras adicionales a fin de obtener información sobre la reunión de datos para la medición de los resultados y vincular el IMDIS con otros sistemas presupuestarios y financieros. El DAES, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y la OSSI examinaron la posibilidad de introducir esas mejoras para tener en cuenta todas las necesidades, varias de las cuales se han efectuado ya a fin de facilitar la supervisión del presupuesto por programas. Sin embargo, el desarrollo del sistema se halla actualmente paralizado tras la propuesta del Secretario General mencionado en el párrafo 65 *infra*.

59. Los inspectores han comprobado que el IMDIS no satisface las necesidades de muchos usuarios del sistema ni se utiliza en toda la Secretaría. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), por ejemplo, en vez de ese sistema utiliza una serie de elementos de Microsoft Office (Excel y Word), que van a ser reemplazados por una nueva

²⁵ A/55/73.

aplicación. Esto es un ejemplo más de la manera fragmentada en que se utilizan los sistemas de información para la gestión en la Secretaría.

El sistema de información de gestión con indicadores clave

60. El sistema de información de gestión con indicadores clave suministra información analítica sobre los indicadores clave del rendimiento para facilitar el proceso de toma de decisiones. Utiliza el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS) como fuente de datos, además de otros sistemas de información. Se sirve de la Web y proporciona datos en tiempo real, así como información sobre el cumplimiento de los objetivos fijados. Tiene por objeto informar sobre indicadores de importancia decisiva para los gestores de programas. Entre esos indicadores, denominados "indicadores clave", figuran los relativos a los gastos con cargo al presupuesto ordinario y a fondos extrapresupuestarios, a la gestión de vacantes, a la aplicación de las recomendaciones de los órganos de supervisión, y al logro y mantenimiento dentro del personal de un equilibrio adecuado entre los géneros y en lo que respecta a la distribución geográfica.

61. El sistema de información de gestión con indicadores clave utiliza indicadores con códigos de color, que se actualizan diariamente en el Intranet, para señalar las situaciones en que se deben adoptar medidas de gestión. Por ejemplo, un indicador luminoso rojo en el seguimiento de la contratación avisa claramente al encargado de la gestión de que se están produciendo retrasos en el proceso de contratación. A la inversa, un indicador luminoso verde en la página relativa al equilibrio entre los géneros indicaría que el departamento ha alcanzado el objetivo de la igualdad numérica entre los géneros en toda la Organización. Los indicadores se basan en la comparación entre los resultados efectivos y los planes, metas y criterios. Los directores de programas pueden investigar también los aspectos que plantean problema, ya que el sistema permite "navegar" hasta llegar a un nivel de información mucho más detallado. La opción que ofrece este sistema de información con indicadores clave comprende el análisis gráfico de las tendencias, que de un solo vistazo permite conocer el pasado de la gestión.

62. Para ser eficaz, todo sistema de supervisión del rendimiento deberá ir respaldado por el empleo de tecnologías de la información. Esto constituye un motivo de preocupación, pues no existe ninguna estrategia mundial en materia de tecnología de la información. El Secretario General ha propuesto la creación de un puesto de oficial principal de tecnología de la información con la categoría de Subsecretario General. Entre las tareas de ese puesto figurarán la definición y la puesta en práctica de una estrategia amplia de gestión de la información en toda la Secretaría. Además, con sujeción a los resultados definitivos de los estudios de viabilidad, que pronto estarán terminados, el Secretario General propone asimismo que se sustituyan los sistemas IMIS, Galaxy y otros sistemas informáticos autónomos de apoyo a la gestión basados en la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) por un sistema global plenamente integrado antes de 2009.

63. La CCAAP insistió en que el informe detallado que se presente en mayo de 2006 deberá comprender una evaluación de las inversiones precedentes y tener en cuenta los problemas experimentados tanto por la División de Servicios de Tecnología de la Información como por el Servicio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, así como la experiencia del sistema de las Naciones Unidas con programas de innovación tecnológica recientes. En el informe se deberían facilitar también detalles sobre el marco cronológico previsto para la

introducción del sistema y sobre las disposiciones adoptadas para seguir utilizando los sistemas actuales durante el período de transición.

64. El sistema de información que se halla en la base de la estructura administrativa y la organización del trabajo es el IMIS, que respalda las funciones de personal, finanzas, nómina de sueldos, adquisiciones, viajes y otras funciones administrativas conexas. Seguirá desempeñando una función preeminente en los procesos administrativos de la Secretaría durante los cinco próximos años por lo menos. Además del IMIS, varios sistemas de información sobre recursos humanos (por ejemplo, Galaxy) desempeñan un papel central prestando apoyo al proceso de reforma de los recursos humanos y facilitando mecanismos para la contratación, la gestión del rendimiento individual y los servicios a los usuarios.

65. Los inspectores están de acuerdo con la propuesta del Secretario General relativa a la necesidad de sustituir los actuales sistemas de información por un sistema de planificación institucional de los recursos. Habrá que adaptar este sistema para atender las necesidades de las Naciones Unidas, pero la utilización de una plataforma comercial ayudará a integrar los sistemas de gestión de la información, dentro de la Secretaría, con los diversos fondos y programas y con el sistema de las Naciones Unidas en general²⁶. Esto se halla además en conformidad con las recomendaciones formuladas en el informe de la DCI titulado "Sistema común de nómina de sueldos para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas". Los inspectores estiman que la Secretaría debería elaborar con carácter de urgencia la "estrategia amplia de gestión de la información" y reconsiderar la posibilidad de seguir desarrollando cualquiera de los actuales sistemas de gestión de la información, teniendo en cuenta el futuro sistema global plenamente integrado que se ha propuesto.

66. Los inspectores insisten en que con un sistema amplio de gestión de la información para apoyar el proceso de la GBR deberían poderse asumir todas las funciones de planificación, programación, presupuestación, supervisión, evaluación y preparación de informes de manera armoniosa e integrada. Por consiguiente, advierten contra la adopción de una decisión, en el sector de las tecnologías de la información, antes de las decisiones de política sobre todo el proceso de la GBR. Desean reiterar que un sistema de gestión de la información no deberá elaborarse antes de tener una visión clara de toda la serie de necesidades orgánicas, en particular las relacionadas con la aplicación de la GBR.

Recomendación 8

El Secretario General debería presentar a la Asamblea General, para su examen y aprobación, una propuesta concreta de sistema de información fiable para la gestión con el fin de apoyar de forma integrada el proceso de la GBR en el contexto de la estrategia amplia de gestión de la información que se va a preparar. El sistema debería ser conceptual y técnicamente apto para asumir todas las funciones de planificación, programación, presupuestación, supervisión, evaluación y preparación de informes, incluidos los componentes financieros y de la gestión de los recursos humanos. El proyecto debería prepararse en estrecha consulta con todos los usuarios finales, incluidas las oficinas

²⁶ El PNUD ha adoptado una solución basada en el sistema de planificación institucional de los recursos facilitada por PeopleSoft (ORACLE), mientras que el UNICEF utiliza una solución facilitada por SAP.

exteriores, y redactarse en su versión final sólo después de haberse aprobado todos los demás componentes de la GBR.

Criterio 7. "Utilización efectiva de las conclusiones que arrojen las evaluaciones"

67. Las conclusiones y recomendaciones resultantes de la evaluación deberán aprovecharse de manera efectiva mediante la presentación oportuna de informes y la transmisión de datos sobre los resultados. Deben constituir la base principal del ciclo siguiente de planificación, programación, preparación de presupuestos, supervisión, evaluación y presentación de informes, así como de la preparación de políticas. Además de esas evaluaciones *a posteriori*, debería recurrirse más a las evaluaciones en tiempo real durante las operaciones a fin de lograr determinados resultados previstos. Con ese fin, es fundamental:

- Velar por que la autoevaluación sea un componente principal de todo sistema de evaluación bien estructurado;
- Velar por que los recursos se asignen claramente a tareas de evaluación, en particular de autoevaluación, en cada programa;
- Proporcionar el debido apoyo central y orientación a la labor de autoevaluación;
- Velar por que se elaboren a tiempo planes de autoevaluación, como parte de un plan general de evaluación para la organización;
- Ajustar el plan de evaluación de la organización al ciclo de programación para poder disponer a tiempo de los informes y los datos sobre los resultados para las actividades inmediatas y futuras de planificación de programas.

Asimismo, es indispensable determinar y evaluar periódicamente la repercusión de lo siguiente:

- Los mecanismos para la aplicación, la supervisión y el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones;
- Los mecanismos de intercambio de información sobre las conclusiones y las enseñanzas que se obtengan de las diversas evaluaciones.

68. La autoevaluación es un instrumento de gestión con el que los directores de programas pueden corregir las desviaciones que puedan producirse durante el proceso de aplicación; les ayuda a conseguir los resultados previstos tras esas medidas correctivas. La evaluación interna, si bien corre a cargo de una dependencia o persona independiente, no directamente relacionada con la aplicación después de la fase de aplicación, sirve para verificar los logros notificados y, de cierta manera, confirmar la exactitud de anteriores ejercicios de autoevaluación. La evaluación externa sirve para dar fe de la autenticidad de la evaluación interna por medios exteriores a la organización.

69. La falta de una cultura general de evaluación se ve nuevamente confirmada por la penuria de los recursos asignados a las actividades de evaluación: "Menos de la mitad de las 30 oficinas

y departamentos de la Secretaría cuentan con dependencias o personas dedicadas específicamente a la evaluación de programas"²⁷.

70. En lo que respecta a la evaluación de los resultados y la presentación de informes, el Secretario General, en su informe titulado "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", propuso que:

- Se aumenten los recursos para las actividades de las Naciones Unidas en materia de medición de los resultados, que al mismo tiempo deberían racionalizarse;
- Se reformen y sincronicen los mecanismos de supervisión y evaluación de modo que sus resultados puedan evaluarse para la preparación del presupuesto siguiente;
- Se vinculen la presupuestación y la planificación de manera explícita con los resultados de la ejecución, la planificación del trabajo y la evaluación del desempeño del personal directivo, a fin de garantizar la gestión eficaz de los recursos proporcionados por los Estados Miembros, junto con otras medidas para consolidar y simplificar los informes financieros.

71. Los inspectores reconocen que se han adoptado algunas medidas para mejorar la evaluación, como ha indicado la Secretaría en sus observaciones sobre ese informe, en particular:

- La cooperación de la OSSI con la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General para velar por que se prepararan planes de evaluación para el presupuesto para el bienio 2006-2007. En las instrucciones relativas al presupuesto por programas se incluyeron instrucciones específicas y un modelo de plan de evaluación.
- En cuanto al cumplimiento del requisito de que los programas proporcionen planes de evaluación, 23 programas en total los proporcionaron para 2006-2007, junto con la planificación por los directores de programas de 239 autoevaluaciones discrecionales y 13 evaluaciones externas discrecionales.
- La OSSI ha preparado un manual consultable en línea, que proporciona orientaciones sobre el sistema de evaluación y la armonización entre la planificación, la programación, la presupuestación y la transmisión de datos a los ciclos subsiguientes.

72. La CCAAP acogió favorablemente la propuesta del Secretario General de prestar mayor atención a la evaluación de los resultados y la presentación de informes, ya que esa cuestión ha sido un punto débil del proceso presupuestario. Esperaba con interés poder examinar un plan de aplicación detallado de esa propuesta. Además, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara una propuesta detallada sobre el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y evaluación de la Secretaría, teniendo en cuenta la experiencia reciente con la presupuestación basada en los resultados²⁸.

²⁷ A/60/692.

²⁸ "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", informe aprobado por la Asamblea General en su resolución N° 60/260, de 8 de mayo de 2006.

73. Los inspectores estiman que la cultura de la evaluación en las Naciones Unidas no tiene suficiente arraigo. No se considera la evaluación como la culminación lógica del ciclo de planificación, programación, preparación de presupuestos, supervisión, aplicación y presentación de informes, o como un catálogo de las enseñanzas obtenidas para el próximo ciclo. Tampoco se la considera un mecanismo de medición. Además, los recursos específicamente destinados a la evaluación son escasos, mientras que la conceptualización y la planificación de las actividades de evaluación no son coherentes con el proceso de gestión.

Recomendación 9

El Secretario General debería:

- a) **Proponer directrices de evaluación que definan los diferentes tipos y niveles y la cronología de las evaluaciones;**
- b) **Velar por que los recursos se asignen claramente a fines de evaluación;**
- c) **Asegurar la correspondencia del plan de evaluación de la Organización con el ciclo de planificación, programación y preparación del presupuesto, procurando que las conclusiones y enseñanzas obtenidas de la evaluación se tengan en cuenta en los ciclos subsiguientes;**
- d) **Aprobar planes de evaluación a mediano plazo en los que se combinen las autoevaluaciones con las evaluaciones internas y externas, e informar sobre su ejecución.**

Criterio 8. "Internalización efectiva de la GBR en toda la organización"

74. Aunque la internalización efectiva de la GBR es un factor clave para su aplicación satisfactoria, a pesar de los esfuerzos y progresos realizados, la internalización efectiva del enfoque basado en los resultados dentro de la Secretaría aún no se ha realizado. Para lograrlo, habrá que adoptar las medidas siguientes:

- Asignar una clara responsabilidad institucional a una entidad determinada dentro de la Organización para que ayude en la introducción ordenada y sistemática de la GBR, la supervise y vele por que se aplique de manera coherente;
- Elaborar una estrategia de capacitación que promueva la gestión del cambio en toda la Organización y mediante la cual los administradores y el personal, en todos los niveles, se familiaricen con los conceptos y requisitos de la GBR, así como con sus efectos en su propio trabajo;
- Cerciorarse sistemáticamente de que se utilizan y aplican instrumentos y elementos de capacitación en todos los niveles, e impartir formación "en el empleo", según proceda;
- Estudiar y adaptar las normas y reglamentos que rijan los diversos aspectos del trabajo y de la gestión de la Organización;

- Adoptar políticas de recursos humanos que fomenten una cultura basada en los resultados;
- Verificar sistemáticamente, en particular mediante encuestas, el nivel de comprensión y aplicación de la GBR entre el personal y los encargados de la gestión, en todos los niveles.

75. Aun cuando la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General ha dirigido la labor de aplicación de la presupuestación basada en los resultados, esto representa sólo una parte del enfoque global basado en los resultados. Esa Oficina no ejerce ninguna responsabilidad en sectores que son decisivos para la aplicación de la GBR (a saber, la gestión de los recursos humanos y la tecnología de la información y las comunicaciones). No existe ninguna entidad encargada de promover la gestión del cambio, en el contexto de la GBR, en toda la Organización. El Secretario General ha propuesto la creación de una "oficina de gestión del cambio", pero aún no está claro qué papel podría desempeñar una entidad semejante con respecto a la GBR.

76. Aunque la presupuestación basada en los resultados va incluida en el módulo de capacitación general en las Naciones Unidas, no existe ninguna estrategia de capacitación para la GBR que persiga los objetivos antes mencionados. Además, en la Secretaría no hay una cultura basada en los resultados y la medida en que el personal y los encargados de la gestión comprenden y aplican la GBR no se verifica en ninguno de los niveles. Como aspecto positivo, en cambio, los inspectores observan que las normas y reglamentos por los que se rigen algunos de los diversos aspectos del trabajo y de la gestión de la Organización se han revisado para que se adapten a las necesidades del enfoque basado en los resultados.

Recomendación 10

Con miras a internalizar en la Organización el concepto y la práctica de la GBR, el Secretario General debería: a) asignar a una entidad determinada en la Organización una clara responsabilidad institucional para prestar asistencia y supervisar la introducción armoniosa y sistemática de la GBR y garantizar su aplicación coherente en la Organización; y b) elaborar una estrategia de capacitación que promueva la gestión de los cambios en la Organización y mediante la cual el personal tanto directivo como el de los demás niveles pueda familiarizarse con los conceptos y los requisitos de la GBR y sus consecuencias en su propio trabajo.

Criterio 9. "Preparación de una estrategia de gestión del conocimiento para apoyar la GBR"

77. Aunque todavía no existe una definición acordada de "gestión del conocimiento", ni siquiera entre sus proponentes, la DCI definió provisionalmente esta expresión en su serie de informes sobre la gestión basada en los resultados como "el proceso sistemático de reconocer, captar y difundir los conocimientos que se pueden utilizar para mejorar el rendimiento"²⁹. La gestión del conocimiento puede ser un importante instrumento administrativo para reforzar

²⁹ JIU/REP/2004/6, párr. 83.

y complementar la GBR. Toda estrategia amplia y coherente de gestión del conocimiento debe tomar en consideración el carácter interfuncional de la cuestión, ya que en ella intervienen distintos ámbitos de la organización, desde los servicios de recursos humanos hasta los de tecnología de la información y las comunicaciones. En la Secretaría no existe una estrategia de ese tipo en apoyo de la GBR. Sin embargo, hay algunas iniciativas encaminadas a mejorar el intercambio de conocimientos, aunque están principalmente orientadas a determinar la manera en que la tecnología se utiliza o puede utilizarse para facilitar el intercambio de conocimientos. Pero esas iniciativas están dispersas, no están relacionadas entre sí y no forman parte de una estrategia común. Una de las esferas menos desarrolladas de la gestión del conocimiento, dado su carácter interfuncional, es la gestión de los recursos humanos, donde no hay disposiciones que alienten al personal a informar sobre innovaciones, mejores prácticas, lecciones extraídas, etc.

78. Esta situación también fue confirmada por un informe de la OSSI, en el que se dice lo siguiente:

"No existe en la Secretaría un criterio común sobre lo que se entiende por gestión de los conocimientos o intercambio de conocimientos, y a menudo se confunden los conocimientos y la información. La "gestión de los conocimientos" suele relacionarse con la difusión de información, que no es más que una parte del intercambio de conocimientos [...]. En la Secretaría no siempre existe un entorno abierto para el intercambio de conocimientos, el apoyo de los niveles superiores es limitado, se carece de incentivos y recompensas, hay pocas estrategias organizacionales de gestión de los conocimientos y los recursos específicos para el intercambio de conocimientos, de haberlos, son mínimos."³⁰

79. En diferentes secciones de la Secretaría se han producido algunos avances tecnológicos. Sin embargo, los beneficios de las mejoras introducidas a nivel técnico han quedado en cierta medida reducidos por la falta de una estrategia eficaz de gestión de la información a nivel mundial, lo que ha significado que el personal que trabaja en distintas localidades y departamentos no ha podido intercambiar conocimientos: "Ni la cultura ni la tecnología alientan ni permiten el intercambio de conocimientos"³¹.

Recomendación 11

El Secretario General debería elaborar una estrategia amplia para la gestión del conocimiento. Esa estrategia debería estar estrechamente relacionada con la elaboración de una estrategia amplia de gestión de la información e incluir medidas relacionadas en la esfera de la gestión de los recursos humanos para promover el necesario cambio de cultura.

³⁰ "Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación temática de las redes de gestión de los conocimientos en la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio" E/AC.51/2006/2, 24 de marzo de 2006.

³¹ A/60/692, párr. 49.

II. DELEGACIÓN DE AUTORIDAD

80. El objetivo primordial de la delegación de autoridad es favorecer una utilización más eficaz de todos los recursos y facilitar la aparición de organizaciones más ágiles y con mayor capacidad de reacción, lo que aumentaría el rendimiento general. La delegación de autoridad es, pues, un requisito indispensable si se desea aplicar con éxito la gestión basada en los resultados. Para que los administradores puedan responder de los resultados que obtienen, deben estar debidamente facultados mediante una delegación clara de autoridad en todos los sectores, incluida en especial la gestión de los recursos humanos³².

81. En el marco de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) se destaca de manera general, como uno de los principios básicos del estilo de gestión que es necesario adoptar para la buena gobernanza, la necesidad de facultar al personal para que participe en las decisiones que afectan a la organización³³. La DCI ya ha propuesto que el Secretario General presente a la Asamblea General un plan de acción amplio para la delegación de autoridad basada en un concepto sistemáticamente elaborado, y no en un enfoque ad hoc, y proporcione directrices concretas para su aplicación. Sin embargo, a pesar de haber sido aprobado por la Asamblea General, ese plan de acción no se ha elaborado. El Secretario General, en su informe titulado "Aplicación de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección"³⁴, señala en el párrafo 20 que "... buena parte de las conclusiones y recomendaciones generales que figuraban en el informe habían quedado superadas por los acontecimientos", y que "varias iniciativas de reforma que afectaban a la cuestión no se tenían en cuenta en el informe". Sin embargo, los inspectores consideran que esas recomendaciones siguen siendo válidas y deberían ser por lo tanto plenamente aplicadas.

82. La delegación de autoridad se confunde a menudo con la descentralización de las actividades administrativas. Sin embargo, esa delegación no se refiere a la prestación de servicios sino a la adopción de decisiones. Se han realizado progresos en algunos sectores (por ejemplo, en la contratación), pero los sistemas de gestión en todos los niveles de la Secretaría siguen siendo deficientes. El Secretario General ha señalado esta situación en varias propuestas de reforma, y en particular en su informe "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo" (A/60/692), en el que indicó que "los funcionarios de la Organización -su recurso más valioso- están trabajando cada vez más al límite de sus posibilidades. Nuestros sistemas de gestión no son lo que ellos merecen". En el mismo informe, el Secretario General también dijo que "carecemos de personal directivo idóneo suficiente [...]", y ha abordado esta cuestión en algunas de sus propuestas de reforma: "Propongo que se refuercen los planes de contratación así como de capacitación y desarrollo del personal directivo con el fin de reforzar el cuadro de personal directivo de nivel medio y superior

³² Esta cuestión ya se ha tratado detalladamente en un informe de la DCI sobre la delegación de facultades para la gestión de los recursos humanos y financieros en las Naciones Unidas, cuyas recomendaciones hizo suyas la Asamblea General de las Naciones Unidas (JIU/REP/2000/6 (A/55/857); decisión 55/481 de la Asamblea General, de 14 de junio de 2001. A/55/49, vol. III, pág. 97).

³³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 30, A/55/30, anexo II.*

³⁴ A/59/349.

necesario para las modernas y complejas operaciones que realizan las Naciones Unidas a nivel mundial".

83. Este tema no es nuevo. La necesidad de mejorar la capacidad de gestión ya se determinó en el informe de 2002 titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", donde el Secretario General proponía que se reforzara la capacitación de los funcionarios directivos de toda la Organización, haciendo uso en particular de la Escuela Superior del Personal (medida 32 c)). Este hecho se confirma también en la nueva propuesta (Nº 7), que señala la necesidad de preparar un nuevo e importante plan de desarrollo del liderazgo para crear un cuadro de personal directivo de nivel medio y superior, ya que el desarrollo del personal directivo superior es insuficiente. Esta cuestión también se mencionó en otra referencia, en la que se señalaba que existían "muchos otros niveles de dirección en las Naciones Unidas que también necesitan atención. Una cultura deteriorada que se considera que limita la creatividad, la iniciativa, la innovación y, desde luego, la propia función rectora, ha significado que muchos administradores sencillamente pierdan la capacidad de administrar"³⁵.

84. Más adelante en el presente informe se examinan las competencias de gestión. Sin embargo, en el contexto de la delegación de autoridad, debe entenderse que, por razones evidentes, disponer de buenos sistemas de gestión y de personal directivo capacitado y competente es un requisito previo para seguir adelante con la delegación de autoridad. La Secretaría debe aumentar el nivel de autoridad delegada para la gestión, en particular para la gestión de los recursos humanos. Pero en primer lugar debe tratarse la cuestión de la falta de capacidad de gestión.

Criterio 1. "La jerarquía vertical es clara e inequívoca"

85. En las Naciones Unidas, que es una Organización con una estructura fuertemente jerárquica, la jerarquía vertical es clara e inequívoca. Sin embargo, esto no significa en sí mismo que la actual jerarquía de mando sea adecuada para abordar los problemas a que se enfrenta la Organización. El Secretario General ha dicho que:

"La actual estructura directiva superior de la Secretaría no está bien preparada para administrar operaciones grandes y complejas; y el Secretario General, en su carácter de más alto funcionario administrativo, tiene demasiados subordinados directos."³⁶

Criterio 2. "La delegación de autoridad está claramente definida"

Criterio 3. "La delegación de autoridad está claramente definida en los instrumentos administrativos generales o en las distintas órdenes de delegación de autoridad y es sistemática"

86. Un sistema amplio de delegación de autoridad requiere:

- La especificación de la autoridad delegada;

³⁵ A/60/692, párr. 36.

³⁶ *Ibíd.*

- La definición de las circunstancias en las que se puede hacer una excepción a la delegación de autoridad;
- La difusión sistemática de todos los instrumentos de delegación de autoridad y el examen y la actualización periódicos de esos instrumentos para mayor claridad y coherencia.

En las Naciones Unidas, los instrumentos de delegación de autoridad existen principalmente para la gestión financiera. La gestión de los recursos humanos sigue siendo una esfera menos desarrollada, a pesar de la mayor autoridad delegada a los funcionarios directivos mediante el nuevo proceso de selección del personal, lo que, a su vez, no ha ido acompañado del correspondiente sistema de rendición de cuentas. Este tema se examina con más detalle en el presente informe en la sección dedicada a la "contratación".

87. La delegación de autoridad está intrínsecamente relacionada con la rendición de cuentas, que es otra esfera de gran preocupación. La gestión del rendimiento de los recursos humanos está condicionada a que se siga mejorando la delegación de autoridad. La Asamblea General pidió al Secretario General que presentara propuestas para aumentar la autoridad de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH) y la rendición de cuentas por parte de los directores de programas en cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos³⁷.

88. El Secretario General ha destacado la necesidad de aumentar la delegación de autoridad al personal directivo:

"Para seguir tratando de mejorar la gestión:

- a) Se llevará a cabo un examen detenido de la delegación de facultades a fin de aumentar la capacidad y flexibilidad de los funcionarios directivos para gestionar los recursos que se les asignan;
- b) Se redefinirán las funciones y obligaciones del Departamento de Gestión y de las oficinas ejecutivas en apoyo de una mayor delegación de facultades."³⁸

La GBR requiere una mayor delegación de autoridad, lo que significa una mayor flexibilidad para el personal directivo, que vaya acompañada de una mayor responsabilidad. La rendición de cuentas sobre la gestión debería basarse, entre otras cuestiones, en evaluaciones objetivas del rendimiento apoyadas por sistemas fiables de medición del rendimiento. Esta es otra esfera deficiente, como se ha indicado en diversos informes del Secretario General. "No hay una delegación suficiente de autoridad y, en parte como resultado de ello, la actuación del personal directivo no se evalúa adecuadamente"³⁹.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ A/57/387.

³⁹ A/60/692.

89. Una conclusión importante es que la delegación de autoridad, la rendición de cuentas, la gestión del rendimiento y la mejora de la gestión son cuestiones interdependientes y, por lo tanto, deben tratarse íntegramente y en el orden adecuado. Los principales problemas planteados en lo que respecta a la delegación de autoridad han sido que, si no existen mecanismos eficaces de rendición de cuentas, una mayor potenciación del personal directivo podría dar lugar a un proceso arbitrario de adopción de decisiones y posiblemente incluso a un abuso de poder⁴⁰. La CCAAP señaló que "delegación de autoridad no es sinónimo de abdicación de responsabilidades"⁴¹. Y el Secretario General ha destacado, por su parte, que la rendición de cuentas respecto de la utilización de los recursos forma parte integrante de una cultura de potenciación orgánica⁴².

90. Los inspectores apoyan esta percepción del Secretario General y esperan que se materialice mediante los instrumentos administrativos pertinentes o las distintas órdenes de delegación de autoridad.

Criterio 4. "La gestión adecuada de los sistemas de información apoya la delegación de autoridad"

91. La oportuna elaboración de componentes fiables de la gestión de recursos financieros y humanos del futuro sistema integrado de información de gestión es una cuestión esencial. A pesar de que en los últimos años se han realizado algunas mejoras en la infraestructura de las TIC de las Naciones Unidas, el sistema general sigue fragmentado y anticuado si se compara con organizaciones grandes y complejas similares. El Secretario General afirmó que:

"La falta de un enfoque estratégico organizado y vertical de las TIC ha contribuido a una proliferación de sistemas independientes que suelen prestar apoyo a funciones similares. Las aplicaciones informáticas comprenden un sistema administrativo principal, el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), para los datos básicos sobre recursos financieros y humanos, y numerosos sistemas secundarios para propósitos más específicos. Esos sistemas no están integrados unos con otros."⁴³

92. Al no estar integrados, los actuales sistemas de información de gestión no apoyan la delegación de autoridad para la gestión. Los sistemas están anticuados y esta cuestión no se tuvo en cuenta cuando se conceptualizaron y concibieron. El IMIS puede tomarse como ejemplo de un sistema que no concuerda con la autoridad delegada a algunos de sus usuarios. Actualmente se utiliza para tramitar las solicitudes de viaje del personal, y la reglamentación financiera determina que algunos oficiales certificadores de programas tienen autoridad delegada para

⁴⁰ La decisión N° 914v del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas (TANU) (caso N° 1022 *Gordon/Pelanne*) muestra, por ejemplo, que el actual sistema de rendición de cuentas no garantiza la responsabilidad individual porque es discrecional (pág. 10, párrs. IX y X).

⁴¹ "Primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003", Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, A/56/7, párr. VIII.27.

⁴² "Reforma de la Gestión de los Recursos Humanos" A/53/414, párr. 6, 13 de octubre de 1998.

⁴³ A/60/692, párr. 50.

aprobar anticipos para viajes hasta un máximo de 4.000 dólares de los EE.UU. Si los derechos superan esa cantidad, el anticipo para viaje debe ser aprobado por un oficial de finanzas. Sin embargo, en la actualidad, el IMIS no impide que oficiales certificadores de programas aprueben cantidades superiores a 4.000 dólares de los EE.UU.

Criterio 5. "Potenciación de los administradores mediante un acceso adecuado a la información"

Criterio 6. "Potenciación de los administradores mediante servicios centrales de apoyo adecuados y un servicio de asistencia en gestión de recursos humanos"

Criterio 7. "Los administradores demuestran poseer la competencia necesaria"

Criterio 8. "Potenciación de los administradores mediante una formación adecuada"

93. Anteriormente se ha hecho referencia a la necesidad de mejorar los sistemas y la capacidad de gestión como requisito previo para seguir desarrollando la delegación de autoridad, la rendición de cuentas y la gestión del rendimiento. Ésta es tal vez una de las cuestiones más urgentes que deben resolverse. El Secretario General ha puesto de relieve la necesidad de ese cambio:

"Un proceso de selección más riguroso, mayores oportunidades de capacitación y un apoyo sostenido al personal directivo, junto con una definición clara de sus funciones y su autoridad, permitirá a las Naciones Unidas del futuro aplicar normas de responsabilidad más estrictas pero también más justas a sus directivos."⁴⁴

En el mismo informe se indica que "una encuesta interna realizada entre el personal en 2004 reflejó inquietantes percepciones de una gestión deficiente".

94. El Secretario General está abordando esta cuestión mediante la introducción de nuevos procedimientos para aumentar la transparencia y la calidad de la selección de los jefes de los fondos y programas de las Naciones Unidas. Se han creado comités encargados de realizar entrevistas. Se está practicando ya la orientación inicial obligatoria de los nuevos altos funcionarios. La Secretaría contará además con un sólido servicio consultivo en materia de gestión, al que el personal directivo podrá recurrir para obtener ayuda. La Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas, que el Secretario General estableció recientemente, va a formular criterios claros para evaluar el desempeño de los funcionarios de categoría superior, los que tendrán la obligación de hacer lo mismo respecto de los directivos subalternos que trabajan bajo sus órdenes.

95. El Secretario General ha indicado que "se necesita un nuevo plan de formación de personal directivo, que comprenda la contratación, la capacitación y el desarrollo de las perspectivas de carrera, a fin de reforzar el cuadro de personal directivo de nivel medio y superior"⁴⁵.

La CCAAP considera que esta propuesta:

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*, propuesta 7.

"se encuadra claramente en la competencia del Secretario General en su capacidad de más alto funcionario administrativo de la Organización, a menos que haya consecuencias financieras adicionales relacionadas con la creación de un cuadro de personal directivo de nivel medio y superior. En el desarrollo ulterior de esta idea, debe establecerse un marco de rendición de cuentas claro para la adopción de las medidas pertinentes en caso de incumplimiento o desempeño inadecuado."⁴⁶

96. La CCAAP ya había recomendado en su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 que "tiene que haber toda una gama de desincentivos específicos para los casos en que no hay un desempeño satisfactorio, que lleguen incluso a la destitución, así como incentivos para los casos de desempeño excelente"⁴⁷. De lo dicho anteriormente se desprende claramente que el Secretario General comprende la necesidad urgente de personal directivo calificado. Los inspectores están plenamente de acuerdo con su evaluación y línea de acción, y apoyan las propuestas de la CCAAP.

III. RENDICIÓN DE CUENTAS

***Criterio 1.* "Formulación de un marco jurídico claro para el sistema de rendición de cuentas, incluido el sistema de administración de justicia, en relación con el sistema de gestión basada en los resultados que se hayan adoptado"**

***Criterio 2.* "Los sistemas de rendición de cuentas orientados a los resultados sustituyen a los sistemas tradicionales basados en el cumplimiento"**

***Criterio 3.* "La 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"**

***Criterio 4.* "Dedicación inquebrantable de la dirección"**

97. En un enfoque de GBR, la gestión exige un nivel proporcional de delegación de autoridad, de flexibilidad y de la correspondiente rendición de cuentas que se desarrollen en paralelo. Tradicionalmente, la rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas ha estado fuertemente asociada con la utilización de los recursos financieros. En un enfoque de GBR, la rendición de cuentas es un elemento intersectorial que debe establecerse en todas las áreas y los diferentes niveles de la Organización, desde la gestión de programas o proyectos hasta la de los recursos humanos. El sistema de rendición de cuentas debería garantizar la dedicación de todos los niveles de la jerarquía y, en particular, de la cumbre misma de la organización. Los jefes ejecutivos y los jefes de las principales dependencias orgánicas serán, pues, los primeros a los

⁴⁶ "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, A/60/735, 24 de marzo de 2006, párr. 14.

⁴⁷ "Primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007", Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, A/60/7, párr. 57.

que se considerará responsables de los resultados que se prevé obtener. Es esencial que haya objetivos claros y metas asociadas en los diferentes niveles orgánicos.

98. El Secretario General ha destacado, por su parte, que la rendición de cuentas respecto de la utilización de los recursos forma parte integrante de una cultura de potenciación orgánica. Por lo tanto, aunque existe un fuerte consenso en cuanto a la necesidad de un sistema sólido y fidedigno de rendición de cuentas, no se entiende necesariamente de la misma manera lo que es o entraña este sistema. En su Marco para la gestión de los recursos humanos, la CAPI define la rendición de cuentas de la siguiente manera:

"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."⁴⁸

99. El Secretario General ha ofrecido las siguientes definiciones:

- a) *Rendición de cuentas institucional*: la obligación del Secretario General de explicar y justificar a la Asamblea General y otros órganos intergubernamentales pertinentes, en un marco sistemático, con arreglo a un proceso ordenado y valiéndose de mecanismos transparentes, la actuación de la Organización en lo que respecta a la utilización de los recursos para obtener los resultados exigidos por los Estados Miembros en la Asamblea o en otros órganos intergubernamentales establecidos en virtud de lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas;
- b) *Rendición de cuentas personal*: el deber de todo funcionario de desempeñar debidamente las funciones definidas, entendiendo claramente las consecuencias, y de explicar y justificar al funcionario que le confirió autoridad para desempeñarlas, los resultados obtenidos y la manera en que ha ejercido esa autoridad."⁴⁹

100. La rendición de cuentas en el contexto de la GBR podría definirse, en primer lugar, como la responsabilidad en cuanto a la utilización de los recursos (humanos, financieros y materiales), aunque es igualmente importante en cuanto a la responsabilidad por el resultado de los programas y la transparencia en la presentación de informes. La rendición de cuentas está intrínsecamente relacionada con la delegación de autoridad. Un funcionario no puede asumir responsabilidades por no conseguir un resultado previsto si no tiene la autoridad y los recursos conexos para alcanzar ese resultado. Además, la rendición de cuentas es tan sólo una parte de un amplio sistema de gestión, apoyado por un sólido sistema de control interno y regido por un conjunto claro de reglamentos y normas sobre recursos financieros y humanos y ejecución de

⁴⁸ "Marco para la gestión de los recursos humanos", A/55/30, anexo II, pág. 43.

⁴⁹ "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado", A/60/846/Add.6, 19 de junio de 2006.

programas, desde la fase de planificación hasta la de presentación de informes, que debe constituir el marco jurídico de un sistema de recompensas y sanciones.

101. En el informe del Secretario General titulado "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo: informe detallado"⁵⁰ (A/60/846/Add.6) se ofrecen algunos ejemplos de "las mejoras introducidas recientemente en el sistema de rendición de cuentas de la Secretaría", como:

"la aplicación de la gestión basada en los resultados; el establecimiento de la Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas en 2005, la Oficina de Ética en 2006 y el Comité de Supervisión en 2005; la mejora del sistema de evaluación de la actuación profesional; la protección frente a la toma de represalias por denunciar faltas de conducta en 2006; la ampliación y el aumento de la estrictez de las obligaciones en materia de declaración patrimonial en 2006; la mejora de los datos sobre el desempeño; y la ampliación de la capacitación para todas las categorías de personal. Además de la Secretaría, la Asamblea General, en virtud de su resolución 60/1, decidió establecer un Comité Asesor de Auditoría Independiente para que la ayudara a ejercer sus funciones de supervisión y, en su resolución 60/248, pidió que se propusiera su mandato y se le informara de las necesidades de recursos conexas."⁵¹

102. En el informe se llega sin embargo a la conclusión de que "las medidas para determinar si los resultados alcanzados son adecuados y la solvencia de la gestión de los resultados, los recursos humanos y financieros y las adquisiciones y las medidas ulteriores para exigir responsabilidad al personal, son probablemente insuficientes"⁵². Estos pasajes confirman la suposición de los inspectores sobre la transición de las Naciones Unidas de un sistema de presupuestación basado en los resultados a otro de GBR. Los inspectores acogen con satisfacción las ideas contenidas en ese informe, en el que se indica que la plena aplicación de la GBR representará un avance significativo para alcanzar el objetivo de la rendición de cuentas.

103. Las Naciones Unidas emprendieron en 2003 la Iniciativa para la integridad de la Organización. Se trata de una medida conjunta, encabezada por la OSSI junto con distintos departamentos, fondos y programas de las Naciones Unidas, que tiene como fin lograr que los administradores y el personal conozcan mejor sus obligaciones y responsabilidades con respecto a la integridad y la ética profesional. En el marco de la iniciativa, un equipo de consultores externos independientes llevó a cabo una encuesta de percepción de la integridad para calibrar los puntos de vista y las actitudes del personal respecto de la integridad y la ética. Varios administradores superiores recibieron capacitación al respecto. A pesar de esas iniciativas, la rendición de cuentas sigue siendo una de las esferas más deficientes en las Naciones Unidas y, tal vez, el fallo fundamental del actual sistema. Esta afirmación ha sido confirmada no sólo por las entrevistas realizadas por los inspectores, sino también por las continuas referencias de la CCAAP y del propio Secretario General.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*, párr. 10.

⁵² *Ibíd.*, párr. 38.

104. La rendición de cuentas es la piedra angular de la gestión basada en los resultados. Requiere que haya objetivos y responsabilidades claramente definidos en todos los niveles, desde el más alto nivel y el personal directivo superior hasta los planes de trabajo de cada funcionario. El propio Secretario General subraya la deficiencia del sistema de rendición de cuentas y la incapacidad de ese sistema para promover una nueva cultura de rendimiento, responsabilidad y confianza:

"Un elemento esencial del éxito de cualquier organización es una cultura ética y responsable compartida por el personal de todos los niveles. En el caso de las Naciones Unidas, que fueron fundadas en los altos ideales de la Carta y que procuran ser un ejemplo en los países de todo el mundo en que trabajan, ello reviste una importancia doble. Lamentablemente, en los últimos años ha quedado claro que demasiado a menudo no hemos estado a la altura de esas estrictas normas."⁵³

En el mismo informe se dice que: "la rendición de cuentas es difusa. Las normas son complicadas e incoherentes y a menudo carecen de transparencia".

105. Los inspectores observan que no existe una noción única, coherente y que todos comprendan de la rendición de cuentas. El logro de los objetivos de los programas tiene pocas consecuencias para la asignación de recursos, la planificación del trabajo o la evaluación del desempeño del personal directivo. La Comisión Consultiva, por su parte, ha señalado que es preciso que haya una serie de principios que aseguren la rendición de cuentas, y ha puesto de manifiesto específicamente la necesidad de definir el concepto de rendición de cuentas en el contexto de las Naciones Unidas y de establecer los parámetros de su aplicación y los instrumentos para hacerlo con firmeza⁵⁴. Posteriormente, la Asamblea General aprobó esta recomendación⁵⁵.

106. Los inspectores consideran que el Secretario General tiene una clara percepción de la función de la rendición de cuentas como columna vertebral de un sistema de gestión eficaz y robusto. No obstante, le invitan a que pase de la teoría a la práctica para alcanzar los objetivos proclamados de rendición de cuentas.

Criterio 5. "La responsabilidad en el empleo de los recursos humanos se funda en la evaluación, no sólo del grado en que se han alcanzado los resultados previstos, sino también de la competencia administrativa demostrada en la obtención de esos resultados, medida, por ejemplo, con un mecanismo de retroinformación de 360 grados"

Criterio 6. "Existencia de sistemas efectivos de supervisión para la gestión de los recursos humanos"

⁵³ A/60/692.

⁵⁴ A/60/735.

⁵⁵ Resolución 60/260 de la Asamblea General.

Recomendación 12

El Secretario General debería preparar para su examen y aprobación por la Asamblea General un sistema de delegación de autoridad y rendición de cuentas conexas que sea compatible con el marco de referencia de la DCI para la GBR. Debería formularse un conjunto de normas y reglamentos de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación para institucionalizar el sistema de delegación de autoridad y rendición de cuentas como parte integrante de la GBR. Deberían ampliarse el reglamento financiero y el reglamento del personal actuales con disposiciones sobre la delegación de autoridad, en particular en la esfera del rendimiento de los programas. Estos nuevos reglamentos y normas deberán convertirse en la base jurídica del sistema y formar parte del sistema de control interno necesario para poner en práctica la rendición de cuentas.

107. En este aspecto queda mucho por mejorar. A pesar de que se han puesto en marcha nuevos sistemas e instrumentos que contribuyen a la gestión y la supervisión de los recursos humanos (por ejemplo, el sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional, e-PAS, que se comentará más adelante en la sección del presente informe titulada "Gestión de la actuación profesional"), los inspectores estiman que no se dispone de mecanismos eficaces y completos para evaluar la gestión de los recursos humanos. En el contexto de las Naciones Unidas no debe bastar con que el personal directivo logre los resultados que espera de los programas sin gestionar al personal bajo su supervisión según criterios bien establecidos y de acuerdo con los principios básicos de las Naciones Unidas (es decir, respeto de la diversidad, equilibrio entre los géneros, etc.). El personal directivo debe rendir cuentas por el empleo de todos los recursos que se le han confiado, incluidos los recursos humanos.

108. El plan de ejecución de los programas es el instrumento que emplea la Secretaría para supervisar y evaluar la aplicación de los programas. Abarca distintos elementos relacionados con la gestión completa del programa, incluida, entre otras cosas, la gestión de los recursos humanos. En opinión de los inspectores, debe perfeccionarse para que llegue a ser un mecanismo fiable de evaluación de, por ejemplo, la gestión de los recursos humanos. Algunos de sus indicadores carecen de relevancia. Por ejemplo, la esfera de gestión de los recursos humanos tiene un elemento denominado "Relaciones entre el personal y la administración y bienestar del personal" en el que se emplean algunos indicadores cuantitativos para evaluar los progresos, como el "número de reuniones anuales con representantes del personal" y "número de reuniones generales con el personal por año". Evidentemente, el número de reuniones celebradas no sirve para determinar en qué grado han mejorado las relaciones entre el personal y la administración. Sin un componente objetivo de calidad, los índices cuantitativos no pueden dar sino una visión limitada del elemento que pretenden medir. Los inspectores creen también que tendría que tomarse en consideración la opinión del personal en cuanto a la gestión. A este respecto, deben emplearse mecanismos de retroinformación de 360 grados como, por ejemplo, el que se emplea en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Criterio 7. "Existencia de sistemas de fiscalización sólidamente asentados"

109. Un sistema de fiscalización sólidamente asentado debería:

- Verificar si los mecanismos de supervisión y fiscalización existentes son adecuados o no desde el punto de vista de la independencia, los mandatos, la presentación de

informes, la estructura, la dotación de personal y la capacidad profesional para hacer frente a las exigencias de la GBR;

- Formular, difundir y velar por el cumplimiento de códigos de conducta y normas éticas aplicables a todo el personal;
- Ofrecer cauces accesibles al personal para informar sobre casos de presunto fraude y otros abusos, así como protección eficaz a las personas que presenten esa información.

110. Recientemente, la DCI ha preparado un informe sobre carencias en la supervisión en el sistema de las Naciones Unidas⁵⁶.

111. El Secretario General estima que la OSSI:

"tiene una serie compleja de responsabilidades que se prestan a la aparición de posibles conflictos entre su función de prestar servicios de asesoramiento sobre gestión a los departamentos de las Naciones Unidas y sus funciones de investigación y auditoría. Esta última función, en cuyo contexto la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha proporcionado tradicionalmente auditorías internas para su utilización por el personal directivo, también se ha desenfocado como resultado de la reciente decisión de la Asamblea General en virtud de la cual la Oficina presenta directamente informes a los Estados Miembros así como al Secretario General, y los Estados Miembros pueden tener acceso directo a sus informes."⁵⁷

Los inspectores comparten la opinión de que esa decisión debe seguir examinándose, puesto que rebasa los límites de las prácticas y mecanismos idóneos de buena supervisión. Ello concuerda con las ideas expresadas anteriormente y que figuran en el informe de la DCI.

112. En no pocos casos, los supervisores de las Naciones Unidas interfieren, de manera consciente o no, en los procesos de gestión, ya sea en forma de microgestión o recomendando en ocasiones medidas contradictorias. Ello desvía al personal directivo de su función principal, que es la gestión para el logro de resultados. A pesar de las directivas de la Asamblea General en las que se pide a los órganos de supervisión que coordinen sus actividades para evitar la redundancia y la duplicación de tareas, la denominada "indigestión de supervisión" sigue siendo un grave obstáculo al mejoramiento de la gestión.

113. La Asamblea General ha destacado la necesidad de:

"fortalecer la supervisión en la Organización, y espera con interés examinar, con miras a la adopción de medidas, el informe sobre el fortalecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y el mandato solicitado en el párrafo 4 de la sección XIII de su resolución 60/248, de 23 de diciembre de 2005."⁵⁸

⁵⁶ JIU/REP/2006/2.

⁵⁷ A/60/692.

⁵⁸ Resolución 60/260 de la Asamblea General.

Habida cuenta de que las recomendaciones de la DCI sobre las cuestiones relativas a la supervisión se han presentado en su informe sobre las carencias en la supervisión y de que el Grupo de Gobernanza y Supervisión está a punto de preparar su informe para su examen por la Asamblea General, los inspectores se abstienen de formular recomendaciones concretas sobre esta sección.

Criterio 8. "Existencia de un sistema transparente, rápido, independiente y equitativo de administración de justicia"

114. Las recientes reformas ya han permitido algunas mejoras en el sistema de administración de justicia. Por ejemplo, en su resolución 57/307, la Asamblea General decidió que todo funcionario podía designar un letrado externo para que lo ayudara en un proceso judicial, lo cual aportaba un poco más de independencia al sistema, aunque posiblemente con riesgo de aumentar el número de casos y los gastos. En el informe "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", publicado en 2002, ya se subrayaba la necesidad de reformar el sistema interno de justicia al afirmar que:

"se llevará a cabo un examen del sistema interno de administración de justicia vigente para aumentar su eficiencia y para brindar al personal las debidas garantías de imparcialidad (medida 34, incluida en el informe A/57/387). La cuestión se reitera en la más reciente propuesta de reforma: "El sistema interno de justicia es lento y engorroso y no alcanza el equilibrio necesario entre un control eficaz por parte de la administración y el derecho de los funcionarios a que se respeten los procedimientos reglamentarios."⁵⁹

115. El Secretario General describe así sus más recientes propuestas de reforma:

"[...] una ocasión para dar a los Estados Miembros las herramientas que precisan para proporcionar orientación estratégica y para hacer que la Secretaría rinda cuentas plenamente de su actuación [...]. Para alcanzar ese objetivo, la Secretaría de las Naciones Unidas y los Estados Miembros deben combinar los exámenes en curso de los sistemas de supervisión interna y justicia, ambos esenciales para lograr unas Naciones Unidas más fuertes, más dinámicas y más transparentes, pero que actualmente se están llevando a cabo por separado, con importantes reformas en otras seis grandes esferas, todas ellas estrechamente relacionadas entre sí."⁶⁰

116. El Secretario General estableció también un Grupo de Reforma que ha estado examinando la reforma del sistema interno de justicia. Recientemente, el Grupo ha presentado sus recomendaciones a la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones. El siguiente es un extracto del resumen de ese informe:

"El Grupo de Reforma llegó a la conclusión de que el sistema interno de administración de justicia de las Naciones Unidas es anticuado, disfuncional, ineficaz y carente de independencia. El sistema actual entraña un costo elevado para la reputación y los recursos financieros y de otra índole de la Organización, y será mucho más eficaz crear

⁵⁹ A/60/692.

⁶⁰ *Ibíd.*

un sistema interno de administración de justicia nuevo y reformado que intentar mejorar el actual.

No será posible llevar a cabo una reforma efectiva de las Naciones Unidas sin contar con un sistema interno de justicia eficiente, independiente y bien dotado de recursos que proteja los derechos del personal y asegure que los funcionarios y el personal directivo rindan cuentas por sus acciones."⁶¹

Las conclusiones del Grupo coinciden con las de los inspectores.

117. La propia DCI ha elaborado varios informes sobre la administración de justicia en las Naciones Unidas, los más recientes de los cuales corresponden a 2000 y a 2002⁶². La Asamblea General examinó estos informes, algunas de cuyas recomendaciones sirvieron de base para decisiones de la Asamblea. El Secretario General también los ha empleado para tomar medidas concretas, como, por ejemplo, el establecimiento de la Oficina del *Ombudsman*.

118. Aunque encomian la respuesta positiva del Secretario General, los inspectores estiman que debe hacerse más por lograr una administración de justicia más equitativa que:

- Dispense protección jurídica al personal y a los administradores;
- Haga que los administradores y el personal rindan cuentas debidamente por su conducta y su observancia de los valores y competencias fundamentales de las Naciones Unidas, así como por su actuación profesional;
- Haga del recurso a la mediación la pieza central de la administración del personal en la fase previa a la litigación para reducir de manera tangible el número de casos litigiosos.

Los inspectores han observado, por ejemplo, que en algunos casos los procesos de litigación han sido provocados por una tramitación inadecuada de los casos durante la fase previa a la litigación.

119. Los inspectores han observado también que al diseñar un sistema fiable de administración de justicia debe prestarse especial atención a algunas cuestiones:

- El mediador interno debe ser elegido conjuntamente por la administración y los representantes del personal;
- Deben simplificarse los mecanismos de recurso actuales mediante, entre otras cosas, el establecimiento de un solo cauce para los recursos relacionados con la actuación del personal, independientemente de su naturaleza (por ejemplo, impugnación de evaluaciones, recursos contra decisiones administrativas);

⁶¹ "Informe del Grupo de Reforma del sistema de administración de justicia de las Naciones Unidas", A/61/205, 28 de julio de 2006.

⁶² JIU/REP/2000/1 (A/55/57) y JIU/REP/2002/4 (A/57/441).

- Debe garantizarse la profesionalidad y la independencia de los miembros de los órganos de apelación, con la posibilidad de incluir en ellos a personas que no pertenezcan al personal de la organización en cuestión;
- Debe documentarse debidamente todo el proceso de apelación y tomarlo en consideración en el proceso de litigación subsiguiente.

Recomendación 13

La Asamblea General debería pedir al Secretario General que le presentara, para su examen y aprobación, un sistema de administración de justicia transparente, rápido, independiente y equitativo de conformidad con las directrices formuladas en el criterio 8 del marco de referencia para la aplicación de la GBR, aprobado por la Asamblea General en su resolución 60/257, y con los comentarios que se formulan en los párrafos 115 a 117 del presente informe.

Recomendación 14

El Secretario General debería revisar las normas de administración del personal que dan lugar a un número desmesurado de recursos.

IV. GESTIÓN DE LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

***Criterio 1.* "El principal requisito para lograr un sistema eficaz de gestión de la actuación profesional es modificar la mentalidad de las organizaciones de que se trate"**

120. A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, la Secretaría aún no ha asimilado el enfoque basado en los resultados ni ha creado una "cultura de la actuación profesional". En varios documentos se ha señalado la falta de una cultura basada en los resultados. Sin ella, los sistemas de gestión de la actuación profesional no pueden ser eficaces. Aunque se han logrado progresos razonables en la presupuestación basada en los resultados, no se ha progresado al mismo tiempo en esferas como la gestión de los recursos humanos, en la que la herramienta de gestión de la actuación profesional que se está aplicando, a saber, el sistema de evaluación de la actuación profesional (PAS), tiene poca credibilidad entre el personal como mecanismo objetivo de gestión de la actuación profesional. Los inspectores emplean deliberadamente la expresión "gestión de la actuación profesional" para subrayar que, de acuerdo con el marco de aplicación de referencia para la GBR, un sistema de evaluación personal sólo tiene utilidad si se emplea como medio para medir y evaluar la actuación profesional. A este respecto, el Secretario General tal vez estime oportuno examinar la posibilidad de sustituir la expresión "sistema de evaluación de la actuación profesional" por "sistema de gestión de la actuación profesional".

121. Un sistema de gestión (evaluación) de la actuación profesional coherente y a medida es fundamental para establecer adecuadamente una cultura de resultados. Se trata de un requisito para desarrollar la rendición de cuentas. Sin ello, la gestión se convierte en un ejercicio subjetivo con una percepción de las recompensas y las sanciones como algo arbitrario o infundado. Tanto los administradores como el personal consideran que el sistema PAS es subjetivo. Su aplicación no es homogénea en toda la Secretaría. Dado que no permite una

comparación justa, no estimula al personal a mejorar su actuación profesional. Aunque el Secretario General afirma que el desempeño de los funcionarios hasta la categoría de Subsecretario General inclusive se evalúa mediante el sistema PAS, los inspectores han comprobado, durante la preparación de otros informes relacionados con la aplicación del enfoque basado en los resultados en la Secretaría, que algunos departamentos (como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) no están aplicando este principio, puesto que raramente se evalúa a los funcionarios de la categoría D-1 y categorías superiores.

122. La aplicación del e-PAS se incluye como indicador clave en el plan anual de gestión de programas preparado entre el Secretario General y el correspondiente jefe de departamento u oficina con objeto de destacar la importancia del liderazgo de la administración superior en la gestión de la actuación profesional⁶³. La OSSI ha comprobado que, como en muchas otras organizaciones, los funcionarios siguen centrándose en el elemento de clasificación del e-PAS. Puede que el e-PAS se haya convertido en un instrumento de planificación útil, pero no es un instrumento de comunicación eficaz:

"Ahora bien, si la finalidad principal del e-PAS es no sólo la de un instrumento para evaluar la actuación, sino un método para crear una cultura de comunicación, trabajo en equipo y planificación del trabajo coherente, habrá que incrementar las comunicaciones para promover plenamente esa cultura en toda la Secretaría o habrá que volver a examinar la necesidad de utilizar mecanismos de clasificación, ya que tanto el personal como la administración prestan una atención desproporcionada al elemento de clasificación del e-PAS."⁶⁴

123. La Secretaría de las Naciones Unidas ha indicado que supervisa la distribución de las calificaciones no para adecuarla a una curva de distribución predeterminada, sino para cerciorarse de que se ha procedido de manera coherente en toda la Secretaría. Ha subrayado que la idea, muy difundida, de que el proceso de clasificación está destinado a establecer obligatoriamente una "curva en forma de campana" es errónea, ya que, tal como se indica en las directrices del PAS, no existe una distribución predeterminada de las calificaciones. Al mismo tiempo, ha observado que:

"[...] la experiencia de muchos sistemas similares pone de manifiesto que, cuando se evalúa al personal con criterios rectos y adecuados, se observa que la inmensa mayoría "cumple plenamente las expectativas", en tanto que se reduce naturalmente el número de los que superan sistemáticamente las expectativas o no las cumplen adecuadamente."⁶⁵

124. La OSSI opina que la aplicación del sistema de evaluación de la actuación profesional tiene que superar todavía dos obstáculos importantes que requieren soluciones a nivel de toda la Organización:

⁶³ "Información cualitativa y cuantitativa sobre la gestión de la actuación profesional en el régimen común" (ICSC/57/R.2/Add.2).

⁶⁴ "Aplicación de todas las disposiciones de la resolución 55/258 de la Asamblea General sobre gestión de los recursos humanos", nota del Secretario General, A/57/726, párr. 47.

⁶⁵ "Aplicación del Sistema de Evaluación de la Actuación Profesional", A/C.5/51/55, párr. 20.

- No siempre establece un vínculo adecuado para determinar cuál es la contribución de cada funcionario a la Organización;
- La vinculación entre los objetivos de los departamentos y dependencias y los diversos planes de trabajo se establece en forma idiosincrática, en lugar de basarse en un vínculo sistémico con la gestión basada en los resultados a nivel de departamento.

Los inspectores subrayan lo siguiente:

- Deben establecerse vínculos más sólidos entre la gestión basada en resultados y la rendición de cuentas individual por los resultados;
- Los resultados de la actuación profesional deberían generar consecuencias tangibles, pero no lo hacen;
- El propio e-PAS debería recompensar de manera inmediata la buena actuación profesional y remediar los casos de actuación deficiente, pero no lo hace;
- La evaluación de la actuación debería dar lugar directamente al ascenso y estar vinculada a los sueldos y prestaciones, pero ello no ocurre.

La gestión estratégica de los recursos humanos que centra la atención en modificar la cultura de organización debe vincular la evaluación con consecuencias y recompensas tangibles y concretas. Los inspectores coinciden plenamente con las opiniones expresadas por la OSSI.

125. Se está prestando una atención desproporcionada al elemento de clasificación del e-PAS. Si la finalidad principal del e-PAS es no sólo ser un instrumento para evaluar la actuación profesional sino también un método para crear una cultura de comunicación, trabajo en equipo y planificación del trabajo coherente, habrá que incrementar la labor de comunicación para promover plenamente esa cultura en toda la Secretaría, o bien habrá que volver a examinar la necesidad de utilizar mecanismos de clasificación.

126. El e-PAS incluye ahora una evaluación tanto de los objetivos cumplidos como de los valores básicos y las competencias pertinentes identificadas para el ciclo. Los supervisores deben calificar al personal respecto de tres valores básicos, así como de las competencias seleccionadas. Además, deben indicar de qué manera se demostraron esos valores y competencias durante el período.

Criterio 2. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional comunican y aclaran los objetivos de la organización al personal y hacen converger las distintas expectativas de la actuación profesional y los objetivos de la organización"

127. El sistema de evaluación de la actuación profesional debe representar el compromiso y la contribución, a nivel individual, para el logro de objetivos a un nivel superior (es decir, dependencia, división, departamento u organización). Ello exige una definición clara de todos los objetivos que se persiguen en los distintos niveles y la aplicación de un marco de planificación del trabajo, programación y definición de objetivos en que se establezca y verifique

sistemáticamente la vinculación entre los objetivos de los departamentos y dependencias y los distintos planes de trabajo.

128. Actualmente, el ciclo de evaluación de la actuación profesional y el ciclo del presupuesto por programas dentro de la Secretaría no están alineados. El ciclo presupuestario abarca un período de dos años, mientras que el ciclo del PAS es anual y corre desde del 1° de abril hasta el 31 de marzo del año siguiente. Esta falta de congruencia hace difícil evaluar y vincular la actuación individual y su contribución al logro de resultados a un nivel superior, que sólo se evalúan cada dos años. El ciclo del PAS debe alinearse con los planes de trabajo programáticos anuales para que los planes de trabajo individuales se correspondan con los objetivos de los departamentos y dependencias, lo que facilitaría una comprensión común de la posible repercusión de la actuación de un administrador o funcionario en la ejecución de los programas durante el período de evaluación.

Criterio 3. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional se consideran instrumentos de gestión que ayudan a los organizadores a realizar la labor cotidiana de administrar, dirigir y controlar sus recursos"

129. Ésta es una de las mayores deficiencias del actual sistema de evaluación de la actuación individual. Los funcionarios no creen que el PAS sea un instrumento que les ayude a mejorar su rendimiento, en parte porque no se usa de manera uniforme en toda la Secretaría y también porque repercute poco en las perspectivas de carrera. En ocasiones, el personal directivo teme emplear el PAS como medio eficaz de gestión que podría ayudarles a detectar y corregir desviaciones con respecto al rendimiento esperado. Ello guarda relación directa con las deficiencias de la gestión que ya se han comentado en este documento. Actualmente, se considera que el PAS es un proceso administrativo y no un instrumento de gestión.

Criterio 4. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional son sencillos y fáciles de administrar"

130. Los inspectores estiman que el actual sistema e-PAS es un paso positivo, puesto que ha facilitado la evaluación del rendimiento en la Secretaría. Es fácil de usar, ya que el sistema indica claramente las distintas etapas del proceso y las tareas asociadas con cada una. Es un instrumento útil para seguir todo el proceso y determinar si se están cumpliendo los plazos. Sin embargo, no forma parte de un sistema de gestión de la información sobre los recursos humanos más amplio e integrado, aunque se basa en buena medida en el SIIG, el único sistema con información centralizada sobre todo el personal de la Secretaría. Los inspectores ven en ello una deficiencia, puesto que debiera formar parte de un sistema de alcance más general (es decir, el sistema Galaxy, los datos personales que figuran en el SIIG, etc.). El Secretario General es consciente de la falta de sistemas de gestión de la información adecuados para la gestión de los recursos humanos: "Los sistemas de información y comunicaciones en que se basa nuestra gestión de los recursos humanos no están a la altura de las estrictas exigencias impuestas por el alcance mundial de las Naciones Unidas de hoy en día"⁶⁶.

⁶⁶ A/60/692, párr. 25 k).

Criterio 5. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional aplican medidas apropiadas y equilibradas para la consecución de los objetivos previstos"

131. Pueden establecerse los sistemas de gestión de la actuación profesional mediante:

- Una evaluación exhaustiva de la actuación profesional individual que incluya el logro de resultados, el grado de satisfacción de los "clientes" y la demostración de los valores y competencias necesarios;
- La identificación y el uso constante de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos.

132. No hay homogeneidad en la Secretaría, y el uso de encuestas de satisfacción de los clientes y la idoneidad de los indicadores elegidos para medir la actuación profesional dependen principalmente de la calidad de los supervisores.

Criterio 6. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional garantizan que las evaluaciones sean coherentes en toda la organización"

133. La coherencia de las evaluaciones puede lograrse estableciendo grupos de examen o mecanismos similares que examinen la calidad, coherencia e imparcialidad de los informes de evaluación de la actuación profesional de todo el personal y, si procede, formulen recomendaciones a los supervisores. La falta de coherencia en su aplicación repercute de manera directa y considerable en la percepción que tiene el personal del PAS. Actualmente, debido a las distintas interpretaciones y empleos que le dan los administradores, no se considera que sea un instrumento imparcial para la evaluación de la actuación profesional. Además, no existen criterios claros ni comunes para su aplicación.

Criterio 7. "Los resultados de las evaluaciones de la actuación profesional se utilizan como base para la adopción de medidas apropiadas en materia de personal y, en particular, para la promoción de las perspectivas de carrera"

Criterio 8. "Los sistemas de gestión de la actuación profesional detectan y atienden a las necesidades de formación del personal. También detectan y tratan de resolver los casos crónicos de actuación profesional insatisfactoria"

134. Dados los problemas antes señalados en el uso y la aplicación del PAS, no se considera que repercuta significativamente en la promoción de las perspectivas de carrera y es, por consiguiente, una fuente de insatisfacción del personal. Además, las deficiencias de los sistemas de gestión, la falta general de capacidad de gestión, la falta de transparencia en los ascensos y otras deficiencias refuerzan la percepción de que el PAS es "tan sólo un proceso administrativo", mientras que debiera verse como un instrumento de gestión.

135. El actual formato del PAS ofrece un medio razonable para detectar y atender las necesidades de formación del personal y remediar los casos crónicos de actuación profesional insatisfactoria. Sin embargo, no puede ser empleado correctamente por un personal directivo no cualificado. Además, las estrictas normas hacen que en muchos casos los administradores eviten los engorrosos procedimientos necesarios para resolver los casos crónicos de actuación

profesional insatisfactoria. Ello confirma las opiniones expresadas por el Secretario General en su informe titulado "Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo", que se citan en párrafos anteriores del presente análisis, acerca de la falta de una gestión profesional: "En la actualidad, se comprenden poco las consecuencias de la obtención de resultados por debajo de los esperados o resultados escasos o la no obtención de resultados. No hay sanciones en vigor por no alcanzar los resultados previstos"⁶⁷.

136. A este respecto, la OGRH indicó en sus comentarios sobre ese informe que, como se acordó en el 27º período de sesiones del Comité de Coordinación entre el Personal y la Administración (CCPA), la gestión de la actuación profesional, incluida la posibilidad de un mecanismo de retroinformación de 360 grados, se examinará en un grupo de trabajo conjunto formado por el personal y la administración. Está previsto que las recomendaciones del grupo de trabajo se examinen en el próximo período ordinario de sesiones del CCPA. Por otra parte, en sus propuestas de reforma, el Secretario General vincula la actuación profesional con la formación del personal y la promoción de carrera.

Recomendación 15

El Secretario General debería tomar medidas para mejorar el PAS de manera que sea un instrumento de gestión eficiente de acuerdo con los requisitos de la GBR. En particular, debería velar por que:

- a) Todos los funcionarios y administradores, incluso los de nivel directivo, sean objeto de evaluación, y se clasifique su actuación profesional general teniendo en cuenta un proceso de retroinformación de 360 grados;**
- b) Los resultados del PAS sean la base de toda medida en relación con el personal y de toda recompensa (ascenso, incremento de escalón, distinción, etc.) o sanción;**
- c) Se establezca un grupo de examen para velar por la calidad, coherencia e imparcialidad de los informes de evaluación en toda la Organización e impartir orientación al personal directivo para armonizar el uso de las clasificaciones;**
- d) El sistema de gestión de la actuación profesional esté alineado con los planes de trabajo de los programas.**

Recompensar la buena actuación profesional

137. Debe contarse con sistemas sólidos y transparentes para la gestión de la actuación profesional y la rendición de cuentas como condición para recompensar la actuación profesional de manera imparcial y congruente. La Secretaría carece de ambas cosas y, por consiguiente, debe revisarse su concepción antes de establecer y aplicar un sistema de recompensas para la actuación profesional, como, por ejemplo, el sistema de "bandas anchas" propuesto por la CAPI. Los incrementos de escalón suelen concederse cada año sobre la base de la antigüedad, sin tener debidamente, o en absoluto, en cuenta la actuación profesional, por lo que pierden su efecto

⁶⁷ A/60/846/Add.6.

positivo de motivación. La falta de mecanismos uniformes y de criterios coherentes, agravada por la falta de coherencia y transparencia en la evaluación de la actuación profesional en toda la Secretaría, haría que la aplicación en estos momentos de sistemas de remuneración que dependan de la actuación profesional fuera un arriesgado ejercicio de buena voluntad subjetiva, en el mejor de los casos, que podría conducir a favoritismos y decisiones arbitrarias, causando aún más insatisfacción y conflictos. Ello no contribuiría al principal objetivo de un sistema de recompensas, que debe tener una clara repercusión en materia de motivación.

138. En su examen de la serie de informes sobre la GBR, la DCI recomienda las siguientes posibilidades, ya sea individualmente o combinadas con otras, para obtener la financiación necesaria para la aplicación de sistemas de remuneración que dependen de la actuación profesional:

- a) Los órganos legislativos proporcionan los recursos necesarios para ejecutar debidamente los programas aprobados. Una vez aprobados los recursos financieros, los jefes ejecutivos son facultados para que los utilicen como estimen conveniente, incluso para financiar los sistemas de remuneración establecidos que dependen de la actuación profesional, y deben responder de sus acciones ante los órganos legislativos.
- b) Un porcentaje especificado de los ahorros acumulados al final del ejercicio financiero es utilizado por las organizaciones de que se trate como fuente de financiación de los aumentos de remuneración vinculados a la actuación profesional (necesidad de modificar el reglamento financiero pertinente).
- c) Se asigna un porcentaje específico de la consignación para sufragar los gastos de personal a la financiación del sistema (necesidad de modificar el reglamento financiero pertinente).
- d) Se congela el nivel de los sueldos, dentro de la categoría pertinente, de los funcionarios de actuación profesional deficiente.

Recomendación 16

Como medio de apoyar la GBR en las Naciones Unidas, el Secretario General debería establecer un programa de incentivos y de remuneración dependiente de la actuación profesional para su examen por la Asamblea General. Deberá basarse en las premisas siguientes:

- a) **Que como requisito previo se apliquen sistemas rigurosos y fidedignos para la gestión de la actuación profesional y para la rendición de cuentas;**
- b) **Que las "reglas del juego" relativas a la gestión de la actuación profesional y sus consecuencias se definan claramente en el momento de la contratación;**
- c) **Que se establezcan criterios objetivos que garanticen la coherencia en todos los niveles de la organización;**

- d) **Que se cree un grupo imparcial que examine la coherencia y la imparcialidad de la distribución de las recompensas;**
- e) **Que se lleve a cabo una encuesta entre el personal para determinar los principales factores de motivación de la actuación profesional;**
- f) **Que se celebren consultas amplias con todas las partes interesadas.**

V. ARREGLOS CONTRACTUALES

Criterio 1. "La utilización de los recursos humanos guarda conformidad con los objetivos estratégicos de la organización"

139. Las organizaciones pueden alinear la utilización de los recursos humanos con sus objetivos estratégicos:

- Elaborando instrumentos de planificación eficaces para determinar los recursos humanos que necesitan para llevar a cabo su misión;
- Integrando la planificación de los recursos humanos en la planificación estratégica y operacional a corto, mediano y largo plazo;
- Haciendo un inventario de las principales aptitudes y especializaciones del personal existente;
- Procurando que los órganos rectores de las organizaciones de las Naciones Unidas permitan una mayor flexibilidad presupuestaria a los jefes ejecutivos en la utilización de los recursos humanos.

140. El Secretario General ha explicado la situación actual en lo que respecta a la observancia de este criterio:

"Las aptitudes del personal de las Naciones Unidas no responden a las necesidades actuales. No siempre podemos atraer a candidatos idóneos y carecemos de los recursos necesarios para ayudar a quienes sí contratamos, particularmente a quienes trabajan sobre el terreno, a desarrollar su carrera. Carecemos de personal directivo idóneo suficiente y tenemos un sistema que no permite integrar al personal sobre el terreno, aun cuando son precisamente sus aptitudes y su experiencia lo que las Naciones Unidas necesitan cada vez más."⁶⁸

141. En su más reciente propuesta de reforma, el Secretario General expone su opinión sobre las cuestiones actuales en materia de recursos humanos y sugiere posibles soluciones:

"La necesidad de una administración pública internacional altamente cualificada e independiente está consagrada en la Carta de las Naciones Unidas, y es tan importante hoy

⁶⁸ A/60/692.

como lo era 60 años atrás. La calidad de nuestro personal determina la suerte de la Organización, [...] [H]e introducido varias iniciativas encaminadas a mejorar la manera en que la Organización administra y desarrolla sus recursos humanos, entre ellas la definición de los valores y las competencias básicas de la Organización y su integración en todos los sistemas de gestión de recursos humanos: la contratación, la formación y la evaluación de la actuación profesional; la introducción de un sistema de contratación basado en la Web; la delegación de facultades al personal directivo para que pueda seleccionar a sus subordinados; la adopción de políticas para promover la movilidad del personal [...]. La Organización debe poder contratar y retener a dirigentes, administradores y personal capaces de gestionar operaciones multidisciplinares grandes y complejas, con presupuestos cada vez más elevados. Demasiados funcionarios se alejan de las Naciones Unidas, frustrados por la falta de una trayectoria profesional [...]."

Una encuesta publicada en 2005 indicaba que dos de los aspectos del empleo en las Naciones Unidas que más afectaban a la motivación eran la falta de perspectivas de carrera y ascenso y las frustraciones provocadas por una burocracia excesiva.

142. Una vez más, los inspectores comparten la opinión del Secretario General sobre la necesidad de alinear la utilización de los recursos humanos con las necesidades de la Organización, que es uno de los principales fundamentos de la GBR. La dificultad a que hace frente ahora el Secretario General consiste en poner en práctica medidas concretas para hacer que se conviertan en realidad.

Criterio 2. "Se reconocen las necesidades específicas de las organizaciones públicas internacionales y se establece un equilibrio entre los contratos de duración definida y de duración indefinida, lo que mejora el rendimiento"

143. En su reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas, la DCI señala que:

"Los arreglos contractuales son un elemento fundamental de toda estrategia de recursos humanos que tenga por objeto potenciar y mejorar la actuación profesional de los empleados. Deben coincidir lo más posible con el tipo y duración de las funciones por realizarse, ser fáciles de administrar y, además, justos y transparentes. Diversos experimentos llevados a cabo recientemente, así como la jurisprudencia de los tribunales administrativos de las Naciones Unidas, han demostrado que, si no se cuenta con un sistema eficaz de gestión de la actuación profesional y con administradores debidamente capacitados, no tiene mucha importancia el tipo de contratos que se concedan. Por lo tanto, los inspectores han llegado a la conclusión de que, si bien durante mucho tiempo la cuestión de los arreglos contractuales se ha vinculado más que nada con la remuneración y las economías en los gastos, ahora debe considerarse un elemento integral del sistema de gestión basada en los resultados."⁶⁹

⁶⁹ JIU/REP/2004/5, párr. 57.

144. En su más reciente propuesta de reforma, el Secretario General señala que:

"La Organización utilizó un sinnúmero de distintos tipos de arreglos contractuales para contratar al personal, que son engorrosos, difíciles de administrar y llevan a que los funcionarios sean tratados de manera injusta. Ello crea divisiones, fomenta resentimientos, recarga a los administradores y afecta nuestra capacidad de atraer y retener a los candidatos más idóneos."⁷⁰

También se refiere a la cuestión de los arreglos contractuales (propuesta 4), cuando propone:

"[...] modificar los arreglos contractuales y armonizar las condiciones de servicio para atender las necesidades de una Organización que está basada cada vez más en la labor sobre el terreno, mediante la adopción de las medidas siguientes:

- Introducir un único contrato de empleo para el personal de las Naciones Unidas, sujeto a un único Reglamento del Personal. Las condiciones de servicio reflejarían la actual serie 100 y variarían en función de la duración del período de servicio ininterrumpido. Cuando el mandato de un determinado proyecto o misión tuviera claramente una duración finita, los nombramientos seguirían siendo de duración limitada para evitar la creación de esperanzas infundadas de empleo a largo plazo.
- Reemplazar los contratos permanentes con "nombramientos continuos", como ya se recomendó a la Asamblea General (véase A/59/263/ Add.1)."⁷¹

145. Los inspectores creen también que sólo deben emplearse dos clases de contratos, a saber, contratos de duración indefinida para el personal de carrera que desempeña funciones esenciales y contratos de plazo fijo para el personal que desempeña otras funciones (tareas a corto plazo, proyectos, etc.). Los contratos deben ser explícitos en cuanto a las expectativas de carrera y de trabajo. Deben respetarse los derechos adquiridos de los funcionarios actuales, aunque nunca deben acogerse a ellos para justificar una actuación profesional insatisfactoria. El Reglamento del Personal es claro a este respecto y, por consiguiente, un buen y demostrado rendimiento profesional es la única base sólida para la continuación de un contrato.

Criterio 3. "Se han establecido sistemas transparentes, eficaces e imparciales de contratación y asignación para apoyar políticas contractuales orientadas al logro de resultados"

146. El nuevo proceso de selección de personal emprendido por la Secretaría (ST/AI/2002/4) ha dado a los administradores más flexibilidad en la contratación; el proceso de selección del personal se basa en Galaxy, un sistema de información de gestión creado en la propia Organización que ha permitido a ésta pasar de un proceso sobre papel a otro electrónico. Se emplea para administrar la contratación dentro de la Secretaría. Galaxy no se emplea en los fondos y programas.

⁷⁰ A/60/692, párr. 25 h).

⁷¹ *Ibíd.*

147. En vista de los graves problemas de gestión existentes en la secretaría y señalados por el propio Secretario General, que se comentan ampliamente en el presente informe, es difícil comprender por qué se da en el actual sistema de selección de personal más delegación de autoridad a los administradores. La contratación de las personas adecuadas es fundamental para que la Organización desempeñe su mandato, y es difícil entender por qué no se ha empezado por resolver la cuestión fundamental de la gestión deficiente para sólo después delegar suficiente autoridad a una administración mejorada de forma que contrate según las necesidades de la Secretaría. En estos momentos es difícil prever las consecuencias de este arreglo.

148. El actual sistema de selección de personal ha sido objeto de consultas con el personal. Por ejemplo, el CCPA convino en que la administración había consultado ampliamente al personal sobre todos los aspectos del nuevo sistema de selección y, en ese proceso, tuvo en cuenta un número significativo de inquietudes del personal⁷².

149. A pesar de las consultas realizadas, en sus entrevistas con los inspectores el personal ha criticado el proceso de selección en vigor, puesto que, en su opinión, no se basa en un consenso ni en consultas adecuadas con representantes del personal. En opinión de los inspectores, el proceso no es lo suficientemente claro, puesto que varias disposiciones pueden interpretarse subjetivamente. En determinados casos, impone requisitos para el nombramiento (y ascenso) de candidatos externos menos rigurosos que en el caso de los funcionarios que llevan años en la Organización. Además, no está vinculado con medidas de rendición de cuentas.

150. El Secretario General también ha señalado que el proceso de contratación "es simplemente demasiado lento y pasivo para las exigencias dinámicas y frecuentemente cambiantes de una organización altamente operacional. Los procesos son complejos y su tramitación lleva mucho tiempo. En promedio, se necesitan 174 días desde el momento en que se publica el anuncio de una vacante hasta el momento en que se selecciona a un candidato"⁷³. Aun reconociendo que no ha resuelto todos los problemas, el sistema para la contratación electrónica, Galaxy, es considerablemente mejor que el anterior sistema sobre papel, con el que la contratación se demoraba un promedio de 265 días. La mayor parte de los administradores y funcionarios entrevistados por los inspectores dijeron que el sistema Galaxy no había contribuido mucho a mejorar la contratación. Consideran que su uso es engorroso y no muy útil para preseleccionar candidatos idóneos para un puesto. Los inspectores comparten esta opinión predominante.

151. Para resolver estas cuestiones, el Secretario General propone "[...] un sistema de contratación más proactivo, selectivo y rápido, con la adopción de las medidas siguientes:

- Ampliar la búsqueda de candidatos sobre la base de una planificación estratégica de la fuerza de trabajo.
- Utilizar listas de candidatos preseleccionados.

⁷² Informe sobre el 26º período de sesiones del CCPA (2002), párr. 28.

⁷³ *Ibíd.*, párr. 25 b).

- Establecer un servicio de contratación dedicado a apoyar a los administradores en el proceso de selección de personal.
- Reducir a 30 días la duración de los anuncios de vacantes.
- Acelerar los procesos de contratación para atender aumentos imprevistos de las necesidades.
- Ampliar las perspectivas de carrera del personal existente y ampliar la población de candidatos idóneos, eliminando las restricciones debidas a exigencias en materia de situación contractual, cuadro de personal a que pertenece el funcionario, lugar de destino o duración del servicio. Ello comprendería la eliminación de las restricciones existentes para los postulantes a puestos de funcionario subalterno del cuadro orgánico para los que no se debe rendir un examen.
- Revisar los exámenes y las descripciones de los puestos para adecuarlos a las necesidades actuales.
- Observar estrictamente las metas de género y distribución geográfica.
- Tratar de reducir a la mitad la duración media del proceso de contratación"⁷⁴.

152. Los inspectores apoyan el espíritu en que se inspira este conjunto de propuestas. Sin embargo, estiman que éstas no abordan la cuestión principal, a saber, cómo garantizar que se contrate a los candidatos más cualificados entre todos los que satisfacen los requisitos mínimos para un puesto determinado al tiempo que se observan los principales principios en materia de recursos humanos, como son la distribución geográfica y el equilibrio entre los géneros.

153. El actual proceso de contratación y ascensos da a los administradores flexibilidad para elegir entre los candidatos que satisfacen "los requisitos mínimos". Este criterio dista de ser ideal y puede conducir fácilmente a injusticias, favoritismo y discriminación. Contradice las declaraciones del Secretario General que figuran en varios documentos en el sentido de que la Organización debe atraer a los mejores candidatos disponibles. Además, contradice las normas establecidas por la Asamblea General, que estipulan lo siguiente:

"Al nombrar el personal y al determinar las condiciones del servicio, la consideración primordial es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad [...]"⁷⁵

Por consiguiente, el criterio adecuado consistiría en elegir "al mejor candidato" de entre los que satisfacen los requisitos mínimos. Ello podría hacerse fácilmente si se establecieran previamente criterios cuantificables y verificables que se dieran a conocer a los candidatos y que se explicaran durante una evaluación comparativa, de cuyo resultado debería dejarse constancia para demostrar la imparcialidad y objetividad del proceso de selección en caso de apelación.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ A/60/846/Add.6, párr. 23.

154. En apoyo de este sistema de contratación transparente, deben crearse instrumentos y mecanismos como, por ejemplo, pruebas, entrevistas para evaluar la competencia de los candidatos y "centros de evaluación", que asistan a los administradores en el desempeño de sus responsabilidades. Para la selección de candidatos deben emplearse criterios predefinidos, cuantitativos y cualitativos, que sean claros y verificables, con indicación clara de la importancia relativa de cada criterio. Los órganos centrales deberán asegurarse de que se han aplicado esos criterios de evaluación predefinidos y los procedimientos pertinentes, y de que se ha dejado la debida constancia de la evaluación comparativa.

155. Los inspectores estiman que el actual sistema de plazos introducido en Galaxy para el examen de distintas clases de candidaturas (es decir, 15, 30 ó 60 días) es un obstáculo artificial que contradice los principios antes mencionados. No ayuda a los administradores en la selección del mejor candidato y su aplicación hace que prevalezcan otros elementos por encima del más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Además, es injusto para los candidatos externos, quienes al presentarse a un puesto no son conscientes de sus posibilidades reales.

156. En cuanto al nombramiento de secretarios generales adjuntos y subsecretarios generales, que hasta ahora ha sido mayoritariamente político, el Secretario General ha tomado recientemente algunas medidas oficiales para dar más transparencia y competitividad al proceso de selección de estos funcionarios. Aunque encomian estas iniciativas, los inspectores estiman que aún queda mucho por hacer para garantizar que el personal directivo de categoría más alta posea las competencias, los valores y las aptitudes profesionales que se exigen para cada puesto.

Recomendación 17

El Secretario General debería revisar el actual proceso de contratación, asignación y ascenso por medio de una evaluación independiente, para que sea más objetivo, mensurable y aceptable, y velar por que:

- a) **Los anuncios de vacantes describan mejor las competencias, valores básicos y aptitudes que se exigen para cada puesto y la importancia relativa de cada uno;**
- b) **Los criterios de selección se basen en las competencias, valores básicos y aptitudes exigidos;**
- c) **Los criterios de selección sean fácilmente verificables o cuantificables;**
- d) **Los órganos centrales de examen desempeñen una función de asesoramiento más activa;**
- e) **Los servicios de recursos humanos apoyen y asesoren debidamente a los administradores;**
- f) **Todo el proceso sea plenamente transparente;**
- g) **La decisión de selección se tome mediante una evaluación comparativa de la que quede constancia y que documente cuál de los candidatos es el mejor;**

- h) **Los administradores rindan cuentas si, en caso de apelación, los órganos de administración de justicia estiman que ha habido irregularidades premeditadas durante el proceso de selección;**
- i) **Los procedimientos de selección se apliquen a todos los puestos y en todos los niveles.**

Criterio 4. "Las reformas contractuales se centran en la obtención de resultados"

157. Esta cuestión ya se ha examinado anteriormente. Los contratos deben ser explícitos en cuanto a la actuación profesional esperada y las consecuencias de no satisfacer las expectativas en la actuación profesional.

Recomendación 18

El Secretario General debería revisar los actuales arreglos contractuales y presentar propuestas concretas para su examen y aprobación por la Asamblea General teniendo en cuenta las directrices siguientes:

- a) **Los arreglos contractuales deberían estar estrechamente alineados con el tipo y la duración de la función realizada, y ser fáciles de administrar, justos y transparentes;**
- b) **Deberían no sólo estar vinculados a la remuneración y al ahorro de costos, sino concebirse también como elemento integrante del sistema de gestión de la actuación profesional;**
- c) **Todos los contratos deberían pertenecer a una serie única;**
- d) **Debería haber *sólo dos* categorías de contrato:**
 - **Contratos de duración indefinida para el personal de carrera que desempeñe funciones básicas;**
 - **Contratos de plazo fijo para el personal que desempeñe otras funciones (tareas a corto plazo, proyectos, etc.).**
- e) **Los contratos deberían ser explícitos en lo que respecta a las expectativas de carrera y de trabajo;**
- f) **Debería reconocerse la necesidad de respetar la situación actual del personal titular de contratos permanentes.**
