



Asamblea General

Distr. general
2 de marzo de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 132 del programa

Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas

Quinto informe sobre los progresos realizados en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el quinto informe del Secretario General sobre los progresos realizados en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas (A/70/668), que se presentó en cumplimiento de la resolución 69/272 de la Asamblea General. Durante su examen del informe, la Comisión Consultiva se reunió con representantes del Secretario General, que proporcionaron información y aclaraciones adicionales, proceso que concluyó con las respuestas por escrito recibidas el 4 de febrero de 2016.

II. Observaciones y recomendaciones

Observaciones generales

2. El tema de la rendición de cuentas personal e institucional se ha presentado ante los Estados Miembros desde el quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General y ha dado lugar a una serie de resoluciones, entre ellas su resolución más reciente sobre los progresos realizados en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas (resolución 69/272). La Comisión Consultiva ha formulado amplias observaciones sobre los distintos aspectos técnicos del marco de rendición de cuentas en el contexto de sus informes anteriores sobre este tema, así como en el contexto de una amplia gama de otros informes sobre temas específicos,

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 4 de marzo de 2016.



en los que la Comisión ha abordado cuestiones operacionales y/o iniciativas concretas¹. **La Comisión Consultiva es de la opinión de que se han logrado avances en el establecimiento de estructuras y sistemas que, si se utilizan en la forma prevista, pueden proporcionar a la administración y los órganos rectores elementos de un marco de rendición de cuentas viable. La Comisión opina también que, sin embargo, deben aplicarse medidas prácticas adicionales para asegurar que los diferentes elementos den lugar a la realización de progresos en el fortalecimiento de la rendición de cuentas institucional y personal en el futuro.**

3. El su quinto informe sobre los progresos realizados, el Secretario General presenta un panorama general de los diversos aspectos del marco de rendición de cuentas bajo los epígrafes principales “Desempeño y resultados”, “Administración responsable de los fondos” y “Cumplimiento”, e incluye también un panorama de “elementos facilitadores”, en que se describe la función de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS) y el sistema de gestión de los recursos institucionales (Umoja). En vista de la observación de la Comisión en el párrafo anterior, su informe se organiza en torno a los conceptos que subyacen al marco, con miras a fortalecer la aplicación de esos conceptos. Por lo tanto, las observaciones y recomendaciones se han formulado bajo los siguientes epígrafes: a) mecanismos de vigilancia y supervisión; b) medición de la eficiencia de las actividades y los procesos institucionales; c) evaluación de resultados; y d) puesta en funcionamiento y vigilancia de la aplicación de un marco de rendición de cuentas personal e institucional.

A. Mecanismos de vigilancia y supervisión

4. La Comisión Consultiva observa que el mecanismo disponible para el seguimiento y la documentación de las actividades de la Organización incluye, entre otras cosas, los llamados “elementos facilitadores”; a saber, el recientemente implantado Umoja y las IPSAS, así como otras herramientas, como la labor llevada a cabo por órganos de supervisión internos y externos, el marco de lucha contra el fraude, y mecanismos de vigilancia internos como el Comité de Contratos de la Sede. Además, los Estados Miembros proporcionan orientación legislativa, específicamente a través de las resoluciones de la Asamblea General.

Supervisión externa e interna

5. La Comisión Consultiva observa que, según el informe del Secretario General, desde 2010, de un total de 923 recomendaciones de alto riesgo o prioritarias formuladas por los órganos de supervisión externa e interna, al 30 de noviembre de

¹ Entre ellos cabe mencionar el informe anterior de la Comisión sobre rendición de cuentas (A/68/783; A/67/776; A/66/738; A/64/683; A/63/457; A/61/605; A/60/418); las actividades de la Oficina de Ética (A/69/332; A/68/348; A/67/306); medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales (A/69/839; A/67/780; A/66/718); la estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno (A/69/874; A/68/782); A/67/780); el modelo global de prestación de servicios (A/70/436); la gestión de recursos humanos (A/70/765; A/70/718; A/69/572; A/68/523); la Junta de Auditores (A/70/380; A/69/386; A/68/381); la Junta de Auditores sobre la tecnología de la información y las comunicaciones (A/70/755); el proyecto de planificación de los recursos institucionales (A/70/7/Add.19; A/69/418; A/68/7/Add.7; A/67/565); y las actividades de adquisición (A/69/809; A/67/801; A/64/501).

2015 se habían archivado y aplicado 818 recomendaciones, y 105 estaban en vías de aplicarse (véase A/70/668, cuadros 1 y 2). En el informe se indica que se ha reducido el número total de recomendaciones formuladas que están siendo examinadas o están en vías de aplicación, pero que algunas de las que actualmente permanecen pendientes se refieren a cuestiones directamente relacionadas con la rendición de cuentas de los directivos y el personal por la realización eficiente y eficaz de su labor diaria. Entre esas recomendaciones figuran las relacionadas con problemas de la implantación del sistema de gestión de los riesgos institucionales; la aplicación de enseñanzas fundamentales extraídas de proyectos de transformación institucional; la elaboración de una estrategia de aptitudes para el personal; la optimización de las tasas de descuentos por pronto pago durante la negociación de contratos; la elaboración de los módulos y de la estrategia de adquisición conexa en el marco de la estrategia global de apoyo sobre el terreno; y la detección de deficiencias en la planificación de las adquisiciones y la gestión mundial de los activos (*ibid.*, párr. 62). A ese respecto, la Comisión recuerda la observación de la Junta de Auditores, en su más reciente informe sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, de que la tasa de aplicación de las recomendaciones de auditoría se reduce significativamente en los casos en que se excluyen las recomendaciones previas que se hayan archivado pero que, en la práctica, no se han aplicado (véase A/70/5 (Vol. II), párrs. 9 a 10)). La Comisión tiene la intención de seguir examinando el asunto antes mencionado en su próximo informe sobre el tema.

6. La Comisión Consultiva reitera que la aplicación plena y oportuna de las recomendaciones de los órganos de supervisión es parte esencial de cualquier sistema de rendición de cuentas eficaz (véase A/69/802, párr. 15). Además, la Comisión Consultiva destaca la función indispensable que desempeñan los mecanismos externos e internos de supervisión y que se lleva a cabo mediante auditorías periódicas y la publicación de las recomendaciones pertinentes, que a menudo ponen de relieve las deficiencias operacionales y están encaminadas a fortalecer la actuación de los administradores en la vigilancia de las actividades por las que deben rendir cuentas.

Marco de lucha contra el fraude

7. La Comisión Consultiva observa que un aspecto esencial de la vigilancia eficaz de la actividad institucional es la orientación adecuada sobre la prevención, la detección y el tratamiento del fraude y la corrupción, incluida una política claramente definida de protección de los denunciantes de irregularidades. En los párrafos 52 a 56 de su informe, el Secretario General explica que se está preparando un marco de lucha contra el fraude, que se prevé poner en funcionamiento en abril de 2016. Se espera que en este marco se reiterarán el enfoque de tolerancia cero en relación con todos los actos fraudulentos y la determinación plena de examinar todas las denuncias creíbles y velar por que se adopten las medidas administrativas o disciplinarias adecuadas cuando se confirmen las denuncias, incluida la remisión de los casos a las autoridades nacionales cuando corresponda, así como las reparaciones contractuales que aseguren la recuperación. El marco incluirá también la definición de fraude y corrupción que se aplica a la Secretaría.

8. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que estaba pendiente de finalización una definición acordada de fraude y corrupción. Se esperaba que el marco de lucha contra el fraude estuviese listo para el 1 de abril de 2016.

9. **La Comisión Consultiva subraya que un marco eficaz de lucha contra el fraude debe proporcionar parámetros claramente establecidos que permitan detectar “indicadores de alerta” o posibles irregularidades operacionales que, en caso necesario, pongan en marcha las medidas correctivas adecuadas (véanse también los párrs. 27 a 30).**

10. **En lo que respecta a la definición del marco de lucha contra el fraude y la corrupción, la Comisión Consultiva reitera su opinión de que una sola definición acordada en todo el sistema de las Naciones Unidas de lo que constituye el fraude, así como de los casos de sospecha o presunción de fraude, es esencial para elaborar políticas eficaces de lucha contra el fraude que aseguren la compatibilidad y comparabilidad de los datos conexos en todas las entidades y aumenten la transparencia general. La Comisión reitera también que, en su opinión, sería la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación la que estaría en mejores condiciones de elaborar ese tipo de orientación a fin de lograr su aplicación sistemática en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase A/70/380, párr. 30) y destaca una vez más su recomendación de que la Asamblea General invite al Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos, a iniciar ese proceso.**

11. **La Comisión Consultiva solicita al Secretario General que proporcione a la Asamblea General, cuando esta examine el presente informe, información actualizada sobre la elaboración del antes mencionado marco de lucha contra el fraude.**

12. Se informó además a la Comisión Consultiva de que este marco de lucha contra el fraude tendrá entre sus componentes una política de protección de los denunciantes de irregularidades, a fin de que los funcionarios se sientan debidamente protegidos por la Organización en caso de presentar denuncias de fraude y corrupción. A ese respecto, la Comisión Consultiva recuerda que la Junta de Auditores ha formulado amplias observaciones sobre ese asunto (véase A/69/5 (Vol. I), párrs. 152 a 155), en las que se ha señalado, entre otras cosas, que si bien existen disposiciones que regulan la denuncia de irregularidades, la Administración no tiene un conocimiento exhaustivo de casos denunciados ni cómo se ha avanzado en relación con ellos, en gran parte porque quienes desean hacer denuncias no tienen un único lugar donde denunciar faltas de conducta. La Junta también observó que muy a menudo el personal utilizaba la política de protección contra las represalias como un mecanismo para la presentación de quejas sobre el desempeño laboral y conflictos interpersonales, lo que constituía una duplicación de los mecanismos existentes de gestión de los recursos humanos para atender esos casos, y que esa política socavaba el sistema oficial de evaluación de la actuación profesional. La Junta observó además que, en 2012-2013 la Administración había encargado a un experto externo examinar su actual política de protección contra las represalias y actualmente estaba examinando posibles revisiones. Se informó a la Comisión, en respuesta a sus preguntas, que el examen había finalizado en 2014.

13. **La Comisión Consultiva observa con preocupación que el Secretario General no ha adoptado aún medidas para perfeccionar y revisar la política de protección contra las represalias a raíz del examen llevado a cabo por un experto externo en 2014; por ejemplo, incorporando las observaciones sobre ese tema formuladas por la Junta de Auditores en su informe financiero y los estados financieros comprobados correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2013 (véase A/69/5 (Vol. I). Por lo tanto, la Comisión Consultiva recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que finalice, sin más demora, la revisión de la política de protección contra las represalias, que debería ser independiente y diferente de los mecanismos de resolución de quejas del personal y conflictos interpersonales y proporcionar protección a los denunciantes de irregularidades.**

Comité de Contratos de la Sede

14. En los párrafos 76 a 81 de su informe, el Secretario General describe la labor realizada por el Comité de Contratos de la Sede, que examina las propuestas de concesión de contratos de adquisición que superan un determinado umbral financiero y asesora al Subsecretario General de la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo del Departamento de Gestión sobre si el proceso de adquisición se ajusta al Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y a los criterios de revisión de la mejor relación entre calidad y precio; la equidad, integridad y transparencia; la competencia internacional efectiva; y los intereses de la Organización.

15. Se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que la base de datos del Comité de Contratos de la Sede tenía la capacidad de generar estadísticas y facilitar el seguimiento de las recomendaciones del Comité. También se informó a la Comisión de que la Secretaría estaba fortaleciendo su labor de vigilancia y seguimiento de las recomendaciones, especialmente de las recomendaciones que tuvieran consecuencias normativas.

16. **La Comisión Consultiva observa que el proceso de vigilancia y seguimiento de la aplicación de las recomendaciones del Comité de Contratos de la Sede está en proceso de revisión con el objeto de fortalecer sus controles y su capacidad de vigilancia, y recomienda que se proporcionen a la Asamblea General detalles sobre ese proceso, así como sobre el plazo previsto para su conclusión, cuando la Asamblea examine el quinto informe sobre los progresos realizados en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas.**

Resoluciones de la Asamblea General

17. La Comisión Consultiva solicitó información sobre la disponibilidad de un mecanismo de seguimiento a nivel de toda la Secretaría para asegurar que las resoluciones de la Asamblea General, entre ellas las que se basen en las recomendaciones de la Comisión relativas a cuestiones administrativas y presupuestarias, hechas suyas por la Asamblea, se ejecuten en el plazo adecuado. Se informó a la Comisión, en respuesta a sus preguntas, de que las oficinas y dependencias responsables y, en caso procedente, los órganos de supervisión vigilaban constantemente la aplicación y el seguimiento de las resoluciones de la Asamblea General e informaban de ello internamente al jefe de departamento.

Además, en los informes pertinentes se informa periódicamente a la Asamblea General del estado de la aplicación en relación con los distintos temas. No obstante, se informó a la Comisión de que no se disponía de estadísticas generales con respecto a la vigilancia de la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General.

18. La Comisión Consultiva es de la opinión de que la vigilancia del estado de la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General sobre cuestiones administrativas y presupuestarias y las disposiciones operativas conexas contenidas en dichas resoluciones sería una herramienta de rendición de cuentas igualmente útil para los Estados Miembros y la Organización. La Comisión considera que la información que actualmente figura en los distintos informes del Secretario General sobre temas específicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la Asamblea General podría transmitirse periódicamente a la Asamblea en forma consolidada. Por lo tanto, la Comisión espera que en el sexto informe del Secretario General sobre la realización de progresos en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas se proporcione información actualizada sobre el particular.

B. Medición de la eficiencia de las actividades y los procesos institucionales

19. En lo que respecta a la medición de la eficiencia general de la Organización, el Secretario General, en los párrafos 4 a 15 de su informe, afirma que se trata de un asunto complejo para las Naciones Unidas, que tiene una amplia variedad de mandatos y operaciones y no produce bienes tangibles. El Secretario General también indica que, teniendo en cuenta la reciente introducción de las IPSAS y de Umoja, existen diversos enfoques de medición de la eficiencia, como comparar los insumos y los productos o los costos y los productos; medir la eficiencia a nivel de los resultados o a nivel de los productos y procesos; o centrarse en los procedimientos administrativos en el marco del modelo global de prestación de servicios, actualmente en proceso de elaboración.

20. En relación con una cuestión conexas, relativa al modelo global de prestación de servicios, la Comisión Consultiva recuerda su recomendación de que los cambios orgánicos en el actual modelo de prestación de servicios solo pueden hacerse después de que la Asamblea General apruebe una propuesta detallada del nuevo modelo de prestación de servicios de la Secretaría de las Naciones Unidas, y reitera su esperanza de que se presente una propuesta detallada en la parte principal del septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General (véase A/70/436, párrs. 37 y 47).

21. La Comisión Consultiva solicitó información sobre los progresos realizados en la medición de la eficiencia y la eficacia generales de la Organización y los instrumentos y procesos conexos de rendición de cuentas, y se le informó de que se habían reforzado sistemas que reflejaban una adecuada separación de las funciones y aseguraban controles adecuados. Se proporcionaron ejemplos concretos en esferas como: a) la contratación, en que los órganos centrales de examen tienen a su cargo la vigilancia de la integridad del proceso; b) las finanzas, en que están separadas las funciones de certificación y aprobación; y c) las adquisiciones, en que están separadas las funciones del funcionario encargado de hacer pedidos y el oficial de adquisiciones. Además, se han definido claramente las funciones de los cuatro

órganos de supervisión, la Oficina de Ética y el 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 (ST/SGB/2000/8). Asimismo, la reciente introducción del sistema de gestión de los riesgos institucionales trajo como resultado la conclusión del ejercicio de evaluación de riesgos en toda la Secretaría, al tiempo que se ha puesto en marcha la aplicación de medidas de mitigación.

22. La Comisión Consultiva destaca que un número de sistemas debe tener la capacidad de medir las actividades, como el sistema de gestión de los recursos institucionales (Umoja) y las IPSAS, que han sido concebidos para detectar anomalías o inexactitudes, producir información oportuna sobre la gestión y determinar tendencias. La Comisión, no obstante, observa que los detalles proporcionados en el informe del Secretario General en lo que respecta a la medición de la eficiencia de la Organización carecen de precisión y de aplicabilidad operacional y no presentan datos cuantificables ni describen en términos concretos los sistemas existentes para medir la eficiencia de manera uniforme en las Naciones Unidas.

23. La Comisión Consultiva es de la opinión de que es necesario intensificar los esfuerzos para definir y medir de manera tangible la eficiencia y eficacia de la Organización. Por lo tanto, la Comisión recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que elabore un enfoque práctico basado en indicadores claros y realistas y que proporcione una idea exhaustiva, a fin de mejorar la gestión y la administración de la Organización.

C. Evaluación de resultados

Programa piloto de autoevaluación del Departamento de Gestión

24. La Comisión Consultiva recuerda que el Secretario General, en el contexto de su cuarto informe sobre los progresos realizados en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas, hizo referencia a la aplicación de un proyecto piloto que tenía por objeto fortalecer la capacidad de autoevaluación del Departamento de Gestión a fin de superar la falta de recursos para la implantación de un marco de evaluación sólido en toda la Secretaría (véase A/69/802, párr. 9). En el párrafo 21 de su más reciente informe, el Secretario General indica que ese proyecto piloto se ejecutó en el Departamento de Gestión, gracias a lo cual se han completado dos evaluaciones. La primera evaluación se centró en el uso de dispositivos móviles, y la segunda en el cumplimiento de los requisitos de gestión de la actuación profesional, mientras que la tercera evaluación no se había completado debido a limitaciones de tiempo y recursos de personal. El Secretario General afirma también que las dos evaluaciones concluidas habían proporcionado información y perspectivas útiles, pero habían requerido una enorme cantidad de mano de obra y de tiempo. También se refiere al informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), según el cual la capacidad de evaluación de la Secretaría en los últimos años ha sido desigual e inadecuada, en particular debido a la falta de recursos y personal especializado, a que las competencias del personal son inadecuadas y a que no se cuenta con una cultura de evaluación (véase A/70/72, párrs. 27 a 35).

25. La Comisión considera que, dado que se dispone en la Organización de conocimientos especializados y capacidad en materia de evaluación del personal, es necesario aprovechar plenamente la capacidad y la experiencia de la OSSI en la materia para asegurar la ejecución sistemática y profesional de ejercicios de autoevaluación a nivel de departamentos. La Comisión recuerda que el Secretario General ha presentado recursos específicos, para el bienio 2016-2017, para las actividades de seguimiento y evaluación, que comprenden autoevaluaciones obligatorias y autoevaluaciones discrecionales.

26. La Comisión Consultiva recuerda su recomendación, que la Asamblea General hizo suya en la resolución 70/249, de que el Secretario General realice una evaluación general de los efectos de esas actividades sobre la estructura del programa y la asignación de recursos en las distintas secciones del presupuesto (véase A/70/7, párrs. 59 a 61). La Comisión espera que dicha evaluación se incluya en el primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2018-2019.

D. Puesta en funcionamiento y vigilancia de la aplicación de un marco de rendición de cuentas personal e institucional

27. En los párrafos 22 a 35 del informe, bajo el epígrafe “Plan de tratamiento de los riesgos y respuesta a ellos”, el Secretario General relaciona los encargados de la gestión del riesgo institucional, a nivel del personal directivo superior, para diferentes actividades en el marco de su competencia, y describe un denominado plan de tratamiento de los riesgos.

28. La Comisión Consultiva observa que el antes mencionado plan de tratamiento de los riesgos y respuesta a ellos carece de precisión operacional y, en realidad, no incluye ningún plan de respuesta en que se enuncien medidas para hacer que el personal directivo rinda cuentas por el tratamiento de los riesgos relacionados con sus respectivas esferas de responsabilidad. Ello incluiría, por ejemplo, casos generales o específicos de mala gestión, como la aplicación de hipótesis presupuestarias poco realistas o la aplicación de iniciativas de gestión costosas que no hayan tenido éxito². Otros ejemplos que supondrían necesidades de recursos para la adopción de medidas de colaboración interinstitucionales o interdepartamentales, como en el caso de la aplicación de la recién aprobada estrategia de información y comunicaciones, se examinan en detalle en el informe de la Comisión acerca del informe de la Junta de Auditores sobre los progresos realizados en la gestión de los asuntos relacionados con la tecnología de la información y las comunicaciones en la Secretaría (A/70/755).

29. La Comisión Consultiva es de la opinión de que se deben adoptar las medidas necesarias para vincular las responsabilidades individuales con las actividades institucionales, ya sea en relación con las tareas diarias de gestión o con iniciativas de cambio institucional más amplias. La Comisión Consultiva es de la opinión de que la credibilidad del marco de rendición de cuentas depende de la capacidad de la Organización para poner en marcha y aplicar medidas

² La Comisión Consultiva tiene la intención de formular nuevas observaciones sobre esa cuestión en el contexto de su próximo informe acerca del informe de la Junta de Auditores sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (véase A/70/5 (Vol. II), párrs. 30 a 34).

paliativas para el personal y los funcionarios que no hayan ejercido adecuadamente sus responsabilidades. Por consiguiente, la Comisión Consultiva recomienda que la Asamblea General pida al Secretario General que elabore un conjunto claro, transparente y preciso de parámetros, con el fin de definir las esferas de responsabilidad, en particular de los directivos superiores, por el incumplimiento de esas responsabilidades. La Comisión espera con interés recibir información concreta al respecto en el contexto del sexto informe del Secretario General sobre los progresos realizados en el establecimiento del marco de rendición de cuentas.

30. En los párrafos 82 y 83, bajo el epígrafe “Medidas para exigir responsabilidades al personal en caso de decisiones inapropiadas”, se proporcionan estadísticas para el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015, durante el cual se impusieron un total de 60 medidas disciplinarias contra 64 funcionarios. A ese respecto, en cuanto a la práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, la Comisión Consultiva recuerda, entre otras cosas, que todavía no se ha publicado la instrucción administrativa revisada sobre las investigaciones y el proceso disciplinario (véase A/70/718, párrs. 12 a 17).

III. Conclusión

31. Las medidas que debería adoptar la Asamblea General se describen en el párrafo 91 del informe del Secretario General. **La Comisión Consultiva recomienda a la Asamblea que tome nota del quinto informe del Secretario General sobre los progresos realizados en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas en las Naciones Unidas, con sujeción a las observaciones y recomendaciones que figuran en los párrafos anteriores.**