



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/48/452
5 de octubre de 1993
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo octavo período de sesiones
Tema 121 del programa

EXAMEN DE LA EFICIENCIA DEL FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DE LAS NACIONES UNIDAS

Sistema de obligaciones y rendición de cuentas de los directores de programas en las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 10	3
A. Antecedentes	1 - 2	3
B. Algunas consideraciones de carácter general	3 - 10	3
II. CUESTIONES A NIVEL NORMATIVO	11 - 18	5
A. Responsabilidad personal del Secretario General	11 - 12	5
B. La administración pública internacional	13 - 15	5
C. Responsabilidades concomitantes de los Estados Miembros	16 - 17	6
D. Expansión de las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas	18	7

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. RESPONSABILIDAD GERENCIAL PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y SERVICIOS	19 - 33	8
A. El sistema a nivel sectorial: directores de programas y organismos intergubernamentales especializados	19 - 21	8
B. El sistema central de planificación de programas	22 - 29	9
C. Evaluación de los sistemas de control de programas	30 - 33	11
IV. RESPONSABILIDAD GERENCIAL RESPECTO DE LA UTILIZACION DE RECURSOS	34 - 52	12
A. Procedimientos centralizados	34 - 48	12
1. Procedimientos presupuestarios	34 - 38	12
2. Gestión de recursos humanos	39	13
3. Controles	40 - 48	13
B. Evaluación de los sistemas de control de recursos por los directores	49 - 52	15
V. CONCLUSIONES	53 - 60	16
A. Conclusiones	53 - 57	16
B. Medidas que habrán de adoptarse	58 - 60	17

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

1. En su 31º período de sesiones, en el contexto de su observación de que no había un vínculo claro entre la ejecución de los programas y la ejecución del presupuesto, el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) formuló la recomendación siguiente:

"El Comité destacó que una de las razones principales para esa falta de claridad era la carencia de un sistema de responsabilidad y obligación de rendir cuentas de los directores de programas, al igual que una formulación clara de los objetivos de los programas, a diferencia de las actividades de los programas. El Comité recomendó que se instaurase un sistema de dicha índole."¹

En su 32º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación reiteró esta recomendación². La Asamblea General hizo suya la recomendación en sus resoluciones 46/185 B y 46/189, de 20 de diciembre de 1991, 47/212 B, de 6 de mayo de 1993, y 47/214, de 23 de diciembre de 1992, sección V, en cuyo párrafo 2 se pide al Secretario General que informe a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones sobre el establecimiento de dicho sistema.

2. En las Naciones Unidas existen muchos sistemas de obligaciones y rendición de cuentas, por lo que ya hay una base para el que pide la Asamblea General. El presente informe pasa revista a los sistemas principales, hace una evaluación preliminar de los mismos y saca conclusiones acerca del fortalecimiento de las obligaciones y rendición de cuentas gerenciales en las Naciones Unidas.

B. Algunas consideraciones de carácter general

3. Cada organización tiene que elaborar un sistema que le permita delegar responsabilidades. Cuanto mayor sea la delegación de responsabilidades, más descentralizada será la organización. Son bien sabidas las ventajas de la descentralización: menor carga de trabajo de los directores superiores; adopción de decisiones más cerca del lugar en que tienen que aplicarse; mejor capacitación, moral de trabajo e iniciativa en niveles inferiores y mayor flexibilidad y rapidez en la adopción de decisiones en un medio que se transforma rápidamente. Ahora bien, es evidente que no sería de desear una descentralización total, sin coordinación y dirección superiores. Lo que hay que evitar es la participación de las autoridades centrales en las minucias de la gestión.

4. La delegación de responsabilidades lleva consigo la rendición de cuentas por los resultados conseguidos y por la manera en que se ejercen las funciones delegadas. Esto último abarca las normas aceptables de comportamiento ético en su sentido más amplio, la actuación de acuerdo con las normas jurídicas establecidas por la organización y el respeto de las necesidades que comporta la cultura organizacional. Por lo que respecta a los directores, el concepto de rendición de cuentas tiene una dimensión más: no sólo tienen que dar cuenta de su propia actuación, sino que también son responsables de la actuación de sus

/...

subordinados. De hecho, la responsabilidad por las acciones de los subordinados es una de las características fundamentales de un cargo directivo.

5. La delegación de responsabilidad tiene que ir acompañada de una adecuada delegación de autoridad formal. La autoridad formal consiste en las atribuciones legítimas que se ejercen de conformidad con normas explícitas y que son las que corresponden a un determinado puesto en la organización. Hay tres tipos principales de autoridad. El primero es la autoridad normativa o programática, para determinar qué tareas han de realizarse y cómo han de realizarse, dentro de qué marco general de objetivos y metas organizacionales y cuál es el orden de prioridades. El segundo es la autoridad financiera, que incluye las atribuciones para elaborar presupuestos y decidir la utilización de recursos. El tercero es la autoridad personal, que abarca las atribuciones para contratar, reasignar, premiar, ascender, sancionar y destituir al personal.

6. La conjugación de responsabilidad y autoridad formal es la clave para establecer un sistema viable de rendición de cuentas. Esa conjugación es necesaria, pero no suficiente. Un director sólo puede ejercer con eficacia la autoridad formal si sus subordinados aceptan plenamente su legitimidad. Para conseguirlo, es necesario que el director demuestre estar al tanto de las cosas y que no es una simple figura decorativa. Además, los subordinados tienen que considerarlo competente, justo e íntegro. Esto entraña la necesidad de aplicar una política de personal que seleccione a las personas adecuadas para cargos directivos y proporcione una capacitación que permita mejorar las aptitudes gerenciales y técnicas. El sistema de rendición de cuentas y obligaciones no puede aislarse del sistema general de gestión.

7. Son muchos los factores que han de tenerse en cuenta al establecer sistemas de responsabilidad y autoridad formales, pero hay no obstante algunas directrices básicas que se aplican a la mayoría de las situaciones. Al determinar la estructura jerárquica para una responsabilidad específica, no deberá haber vacíos (delegación incompleta de autoridad) ni tampoco superposiciones (delegación de la misma tarea a más de una persona). Además, deberá existir unidad de mando (que sea sólo una persona la que delega la autoridad). La complejidad de las organizaciones no permite que se apliquen estrictamente estos principios, pero son ideales útiles que, si no se respetan, con frecuencia dan lugar a tipos de problemas previsibles.

8. Las Naciones Unidas están regidas por numerosos órganos intergubernamentales de los Estados Miembros. Entre los "interesados" en los programas de Naciones Unidas hay organismos intergubernamentales centrales, sectoriales y regionales, Estados Miembros, países donantes y beneficiarios, organizaciones no gubernamentales, la prensa y el público, todos los cuales exigen datos, cuando no rendición de cuentas, a los funcionarios superiores.

9. Cada una de esas entidades organizacionales tiene una cultura, necesidades funcionales, problemas de gestión y exigencias propias de rendición de cuentas. La delegación de autoridad tiene que adaptarse a esa diversidad. En consecuencia, varía mucho el concepto de "director de programa". En el presente informe, la expresión se refiere a todo funcionario responsable de ejecutar un conjunto de actividades y con atribuciones de supervisión sobre un cierto número de personas.

10. Por último, debe observarse que la existencia de un Departamento de Administración y Gestión en las Naciones Unidas implica que los términos "administración" y "gestión" no son sinónimos. En general, los conceptos de Secretaría, de las funciones del Secretario General y de los deberes, obligaciones y privilegios del personal están consagrados en reglamentos, normas e instrucciones administrativas que se redactaron teniendo presente la práctica de administraciones públicas nacionales más antiguas. Existe una tensión inevitable entre las normas y procedimientos orientados primordialmente al mantenimiento administrativo de un orden establecido y los concebidos para facilitar el logro de objetivos por los directores. Los controles son por naturaleza farragosos y el procedimiento aplicable no es siempre expeditivo.

II. CUESTIONES A NIVEL NORMATIVO

A. Responsabilidad personal del Secretario General

11. De conformidad con el Artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas, el Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización; los mandatos que promulgan los órganos principales se le encomiendan para su aplicación en virtud del Artículo 98. Así pues, el Secretario General tiene que rendir cuentas a los Estados Miembros del debido funcionamiento y administración de la Organización y de la aplicación de sus programas. El Secretario General puede delegar atribuciones en los diversos Secretarios Generales Adjuntos, los cuales, a su vez, deben rendirle cuentas a él.

12. Las atribuciones del Secretario General como funcionario administrativo jefe están limitadas por los Artículos 100 y 101 de la Carta y por los reglamentos de personal, financiero y de planificación de programas aprobados por la Asamblea General. Sus atribuciones gerenciales están limitadas por los mandatos que le confían los Estados Miembros y por los recursos que éstos ponen a su disposición para cumplir dichos mandatos.

B. La administración pública internacional

13. De conformidad con el Artículo 101 de la Carta, el personal de la Secretaría será nombrado de acuerdo con las reglas establecidas por la Asamblea General. La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar al personal y determinar las condiciones del servicio es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma de que haya la más amplia representación geográfica posible. Por otra parte, el Artículo 8 estipula que las Naciones Unidas no establecerán restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios. El Artículo 100 prescribe que, en el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.

14. Aparte de estos deberes, obligaciones y privilegios, y los consignados en el Estatuto del Personal, los funcionarios tendrán que ajustarse a las normas de conducta derivadas de la exigencia de integridad. Esas normas se describen en un informe de la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional que data de 1954; en el momento de la contratación, se entrega a cada funcionarios un ejemplar de la última edición, publicada en 1965³.

15. El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y el Reglamento del Personal vigentes establecen un sistema de rendición de cuentas y responsabilidad del personal respecto del Secretario General en el ejercicio de sus funciones oficiales. La regla 114.1 de la Reglamentación Financiera dispone lo siguiente:

"Todo funcionario de las Naciones Unidas será responsable ante el Secretario General de la regularidad de las medidas o decisiones que adopte en el ejercicio de sus funciones. El funcionario que adopte una medida o decisión contraria a la presente reglamentación financiera detallada, o a las instrucciones administrativas expedidas en relación con ella, podrá ser tenido por responsable, personal y financieramente, de las consecuencias de tal medida o decisión."

La regla 112.3 del Reglamento del Personal dispone lo siguiente:

"Podrá exigirse a todo funcionario que repare, total o parcialmente, cualquier perjuicio financiero que haya causado a las Naciones Unidas por negligencia o por haber infringido alguna disposición del Estatuto o del Reglamento o alguna instrucción administrativa."

C. Responsabilidades concomitantes de los Estados Miembros

16. De acuerdo con el Artículo 100 de la Carta, cada uno de los Miembros de las Naciones Unidas se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones. En virtud de los Artículos 104 y 105, la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica y de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos, y los funcionarios de la Organización gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización.

17. Frecuentemente, las responsabilidades concomitantes de los Estados Miembros se especifican en los párrafos dispositivos de las resoluciones dirigidos a los Estados Miembros. En términos generales, los objetivos sustantivos del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas exigen la adopción de medidas por los Estados Miembros así como por la Secretaría, para poder alcanzarlos. Y, naturalmente, las medidas de la Secretaría no se pueden emprender si no llegan a tiempo y en la cuantía aprobada las contribuciones prorrateadas.

D. Expansión de las operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas

18. En el informe del Secretario General (A/47/965-S/25944) sobre la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas en su informe titulado "Un programa de paz" (A/47/277-S/24111), se describe la ampliación de las actividades en materia de diplomacia preventiva (investigación de los hechos, alerta temprana, medidas de fomento de la confianza), arreglo pacífico de controversias, asistencia humanitaria y consolidación de la paz. Por lo que respecta al mantenimiento de la paz, el Secretario General señalaba que:

"... ha seguido aumentando la demanda de actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Alrededor de 60.000 personas, entre personal civil y militar, participan en las 13 operaciones de mantenimiento de la paz que están realizando las Naciones Unidas en todo el mundo. La Operación de Somalia hará que esa cifra aumente a cerca de 90.000, y las nuevas operaciones propuestas la situarían muy por encima de las 100.000 personas en el año en curso. Las actividades de mantenimiento de la paz están evolucionando rápidamente, al encomendarse a las Naciones Unidas tareas cada vez más complejas y peligrosas ...

El crecimiento de las actividades de mantenimiento de la paz ha afectado profundamente a las operaciones de las Naciones Unidas. No existe ni una sola dependencia administrativa de la Secretaría a la que no se haya pedido que asigne personal a alguna de las operaciones de mantenimiento de la paz. Las necesidades han aumentado tanto que ya no es posible proveer con el personal disponible de la Secretaría todos los puestos necesarios sobre el terreno. Por consiguiente, han de buscarse nuevas formas de conseguir temporalmente personal adicional. En consecuencia, he invitado a los Estados Miembros a que designen personal cualificado que estén dispuestos a asignar temporalmente a operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; también he aceptado ofertas de Estados Miembros consistentes en aportar ese personal a título de préstamo. En algunos casos ha sido necesario recurrir a contratistas para que proporcionaran servicios de apoyo sobre el terreno que presta normalmente personal de las Naciones Unidas.

En la Sede se están reforzando las dependencias que participan directamente en actividades de mantenimiento de la paz, en particular el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la División de Operaciones sobre el Terreno del Departamento de Administración y Gestión, en parte mediante la reasignación de personal de la Secretaría y en parte con el personal militar aportado a título de préstamo por Estados Miembros ... Conviene señalar, sin embargo, que la reasignación de personal dentro de la Secretaría no bastará para hacer frente a las considerables necesidades adicionales de personal, y que el préstamo de personal por Estados Miembros es esencialmente una medida de corto plazo a la que no puede recurrirse para establecer estructuras permanentes. Por consiguiente, no sería realista esperar que pueda atenderse a todas las necesidades con los recursos actualmente disponibles." (A/47/965-S/25944)

Estos acontecimientos han transformado la labor de la Secretaría. Las Naciones Unidas son ahora una organización cuyo personal, en una proporción considerable, está participando en operaciones sobre el terreno que evolucionan rápidamente, o en su apoyo desde la Sede, lo cual exige aptitudes y atribuciones gerenciales mucho más amplias que las que habían ejercido tan sólo hace unos cuantos años.

III. RESPONSABILIDAD GERENCIAL PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y SERVICIOS

A. El sistema a nivel sectorial: directores de programas y organismos intergubernamentales especializados

19. Hay un gran número de comisiones funcionales, comisiones regionales, comités permanentes, conferencias intergubernamentales especiales y grupos de expertos que examinan programas de las Naciones Unidas y formulan recomendaciones para introducir cambios en ellos. Por lo que respecta al plan de mediano plazo para el período 1992-1997⁴, en el documento A/43/329/Add.1, anexo I, se incluye una lista de los órganos examinadores relacionados con cada uno de los programas. Los procedimientos de las Naciones Unidas para el examen de programas especializados son complejos. Por ejemplo, el examen de la labor relativa a estadística de la Comisión Económica para Africa (CEPA), corre a cargo de la Conferencia Conjunta de Planificadores, Estadísticos y Demógrafos Africanos y la Conferencia de Ministros de la CEPA a nivel regional, y, a nivel sectorial, por la Comisión de Estadística.

20. Las condiciones mínimas para que el examen de un programa sea una evaluación auténtica de la rendición de cuentas y responsabilidad son las siguientes:

a) Ambito: Hay cuando menos un órgano intergubernamental encargado del examen que tiene el mandato de examinar el programa en su totalidad;

b) Conocimientos especializados: El programa es examinado por un órgano que cuenta con la especialización técnica necesaria;

c) Análisis: La documentación que se presenta a los órganos encargados del examen permite a éstos juzgar la eficacia de programas anteriores.

21. Ahora bien, se debe procurar no ser más riguroso que lo que permita el desarrollo de la materia. Muchas dependencias de la Secretaría y sus órganos de examen actúan en ámbitos en los que no existe una disciplina académica ni una práctica bien definida y establecida que pueda proporcionar un antecedente, un lenguaje técnico o una metodología de evaluación comunes. No se puede esperar que los procedimientos de examen en esas esferas funcionen sin altibajos, o que de ello se desprendan programas bien asentados como, por ejemplo, en materia de estadística.

B. El sistema central de planificación de programas

22. El proceso de supervisar y evaluar la aplicación de programas confiados al Secretario General está recogido en 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"⁵, aprobado por la Asamblea General. De conformidad con ese Reglamento, se ha confiado al Secretario General la realización de ciertas actividades de planificación y supervisión de programas y, también en virtud del reglamento, algunas de esas funciones se delegan en directores de programa.

23. De conformidad con el párrafo 2.1, las actividades que realizan las Naciones Unidas se someten a un proceso de gestión integrada, que se refleja en los instrumentos siguientes: a) planes de mediano plazo; b) presupuestos por programas; c) informes sobre la ejecución de los programas, y d) informes de evaluación.

Planes de mediano plazo

24. El Secretario General tiene el mandato de proponer el plan de mediano plazo (párr. 3.1), que constituye una traducción en programas (párr. 3.2) de los mandatos legislativos que le han confiado los órganos principales (regla 103.2). Los diversos jefes de departamento y de oficina presentan propuestas para el plan de mediano plazo relativas a los programas comprendidos en sus esferas de competencia (regla 103.1). El plan de mediano plazo es aprobado por la Asamblea General y enuncia los objetivos que deberán lograrse, describe la estrategia que deberá seguirse para ese fin y los medios de acción que deberán utilizarse y da un cálculo indicativo de los recursos necesarios (párr. 3.3). En consecuencia, sirve de marco para la elaboración de los presupuestos bienales por programas dentro del período abarcado por el plan (párrs. 3.4 y 4.1), que es de seis años (párr. 3.9).

Presupuestos por programas

25. Las propuestas del presupuesto relativas a programas tienen por objeto aplicar la estrategia indicada en el plan de mediano plazo que ha sido aprobado por la Asamblea General (párr. 4.2). Los jefes de departamento y de oficina presentan propuestas sobre programas y las correspondientes estimaciones presupuestarias al Secretario General para la preparación de su presupuesto bienal (regla 104.7).

Supervisión de la ejecución de los programas

26. El Secretario General supervisa la obtención de los productos previstos en el presupuesto por programas aprobado e informa a la Asamblea General, por conducto del Comité del Programa y de la Coordinación, sobre la ejecución de los programas, una vez terminado el bienio que abarca el presupuesto (párr. 5.1). Para preparar su informe, el Secretario General pide a los jefes de departamento y de oficina que elaboren informes sobre la ejecución de los programas que corresponden a sus respectivos departamentos u oficinas (regla 105.1 b) i)). Sin embargo, el informe bienal sobre la ejecución de los programas presentado por el Secretario General (párrafo 5.3 y regla 105.1 d)) ha sido criticado por el Comité del Programa y de la Coordinación⁶ por contener solamente una

evaluación cuantitativa de la ejecución de los programas en términos de productos, en lugar de una evaluación cualitativa de la eficacia de la ejecución de programas.

Evaluación

27. El párrafo 26.1 establece el objetivo de la evaluación, que es el siguiente:

"a) Determinar en la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficacia, la efectividad y el efecto de las actividades de la Organización en relación con sus objetivos;

b) Permitir que la Secretaría y los Estados Miembros reflexionen en forma sistemática con miras a aumentar la efectividad de los programas principales de la Organización, modificando su contenido y, de ser necesario, revisando sus objetivos."

El Reglamento establece (párr. 6.2) que todas las actividades programadas se evaluarán dentro de un plazo determinado. A nivel de programa o subprograma, los planes de evaluación se vincularán al plan de mediano plazo.

28. El Reglamento prescribe evaluaciones internas y/o externas (párr. 6.3). Se dispone que la Asamblea General invitará a los órganos que estime conveniente, incluida la Dependencia Común de Inspección, a que realicen evaluaciones externas especiales y presenten informes al respecto (párr. 6.3). El sistema de evaluación deberá incluir una evaluación especial a fondo de algunos sectores o temas de los programas, que se realizará interna o externamente a solicitud de los órganos intergubernamentales o por iniciativa de la Secretaría (regla 106.2 c)).

29. El sistema de evaluación comprenderá la autoevaluación periódica de las actividades encaminadas al logro de objetivos con plazo determinado y el cumplimiento de funciones de carácter permanente. Los directores de programas realizarán, en colaboración con sus subordinados, la autoevaluación de todos los subprogramas a su cargo (regla 106.2 a) y b)). La Reglamentación Detallada dispone que la autoevaluación será llevada a cabo por los directores de programas (regla 106.3 a)). Los informes de autoevaluación se ocuparán de la efectividad y de los efectos de los subprogramas. En dichos informes, los directores de programa, entre otras cosas, evaluarán la calidad y la pertinencia de los productos de cada subprograma y su utilidad para los usuarios (regla 106.3 c) i)). El párrafo 6.4 del Reglamento dispone la aplicación de los resultados del examen intergubernamental de las evaluaciones. Tras haber dicho esto, la Reglamentación Detallada trata de separar el sistema de evaluación de programas del sistema de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios. La Reglamentación Detallada establece que no existirá intercambio de información entre los dos sistemas (regla 106.3 e)).

C. Evaluación de los sistemas de control de programas

30. En términos generales el sistema sectorial de control de programas por órganos intergubernamentales especializados funciona adecuadamente. No obstante, con frecuencia pasa por alto cosas que ocurren ordinariamente, como la diferencia entre las necesidades reales y los productos de calidad inferior. Además, frecuentemente se establece una estrecha relación entre funcionarios de la Secretaría y delegados gubernamentales en esferas especializadas de trabajo. Esa cordialidad y respeto son necesarios para lograr eficacia, pero pueden obstaculizar la supervisión estricta de la ejecución.

31. En términos formales, las vinculaciones con el sistema central se establecen mediante el examen por órganos especializados de las secciones pertinentes de los planos de mediano plazo, aspectos de programa del presupuesto e informes de ejecución y evaluación. Ahora bien, con frecuencia los resultados de esos exámenes han sido decepcionantes. En su resolución 47/214 sobre planificación de programas, la Asamblea General exhortó a los órganos intergubernamentales "a que adopten las medidas apropiadas para participar activamente en el plan de mediano plazo y sus revisiones" y lamentó que aún existieran "problemas prácticos considerables que reducen la disponibilidad de esas contribuciones".

32. Tanto en la Secretaría como entre Estados Miembros se ha puesto crecientemente en duda la eficacia del sistema de planificación central de programas previsto en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas. Ese fue un producto de su tiempo, a finales del decenio de 1960, época de confianza intelectual que tenía fe en la racionalidad burocrática. La razón para el desarrollo de la planificación a finales del decenio de 1960 era poner orden en el caos legislativo y facilitar la supervisión y control gubernamentales. A finales del decenio de 1970 y principios del de 1980 se había llegado a una situación de gran desilusión respecto de la planificación y la intervención estatal en general. A finales del decenio de 1980 habían vuelto a modificarse las actitudes y muchos gobiernos deseaban que sus funcionarios fuesen gerentes e introdujeran innovaciones. El Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas no se han ajustado para adaptarse a esas nuevas actitudes.

33. Mediante su resolución 47/214, la Asamblea General hizo suya la recomendación del Comité del Programa y de la Coordinación sobre la convocación por el Secretario General de un seminario técnico especial de expertos para ayudar a la Secretaría a preparar un prototipo de nuevo formato del plan de mediano plazo. En ese seminario, que tuvo lugar en Mohonk (Nueva York) del 22 al 28 de abril de 1993, se reconocieron diversas deficiencias del sistema actual de planificación, presupuestación, supervisión y evaluación de programas que se resumen en el párrafo 8 del informe del Secretario General presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones y titulado "Nuevo planteamiento posible de la planificación de programas" (A/48/277):

"a) El plan de mediano plazo tiende a ser una agregación vertical de planes y estrategias sectoriales, en lugar de ofrecer, mediante una introducción sustantiva, una exposición completa de objetivos y orientaciones para la Organización dentro de un plazo determinado;

/...

b) Se da poca prioridad a la intervención de los directores de los programas o de suficientes Estados Miembros en la formulación del plan. Una vez aprobado, el plan se utiliza poco y tiene pocas repercusiones reales en los trabajos de la Organización;

c) La relación existente entre el plan y el presupuesto por programas es a menudo muy formal y se observan con frecuencia repeticiones entre los dos textos;

d) La supervisión sirve de herramienta para determinar deficiencias de ejecución, pero debe afinarse considerablemente para ser eficaz;

e) Los objetivos consignados en el plan de mediano plazo no son suficientemente precisos para servir de medida del efecto de los programas de las Naciones Unidas, como se exige en el párrafo 6.1 del Reglamento;

f) Se dedica mucho más tiempo al examen de planes y presupuestos que a la ejecución y evaluación."

El informe, no obstante, llega a la conclusión de que "a pesar de estas deficiencias, la opinión general es que el sistema actual impone cierta disciplina a los directores de los programas y establece un mecanismo de consultas con y entre los Estados Miembros" (ibíd., párr. 9).

IV. RESPONSABILIDAD GERENCIAL RESPECTO DE LA UTILIZACION DE RECURSOS

A. Procedimientos centralizados

1. Procedimientos presupuestarios

34. De acuerdo con las directrices normativas generales y mediante una voluminosa documentación, los jefes de departamentos u oficinas preparan y presentan propuestas presupuestarias por programas para su examen por el Departamento de Administración y Gestión, el cual elabora luego el proyecto de presupuesto por programas del Secretario General, bajo la dirección de éste y la de una junta consultiva de alto nivel designada para ayudarle en cuestiones presupuestarias. El Secretario General presenta su proyecto de presupuesto a la Asamblea General para que ésta lo examine por conducto del Comité del Programa y de la Coordinación y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

35. En el curso del examen del presupuesto se efectúan frecuentemente reducciones de recursos sin por ello modificar o limitar los programas que se habían encomendado y para los cuales se solicitaba los recursos. Esto tiene consecuencias evidentes para la capacidad de los directores de programa de cumplir sus responsabilidades en lo que respecta a la ejecución del programa.

36. Una vez que la Asamblea General aprueba el presupuesto por programas, el Contralor expide la autorización para incurrir en gastos en forma de habilitación de créditos, inclusive autorizaciones sobre la plantilla de personal. La mayor parte de los recursos está relacionada con gastos de

/...

personal. La adquisición de equipo de oficinas, inclusive computadoras y programas, está en gran medida centralizada, como también lo están la construcción y la ordenación de oficinas y la compra de mobiliario. Las habilitaciones de créditos relativas a otros recursos no relacionados con puestos de trabajo autorizan a los departamentos u oficinas a incurrir en gastos de viajes, contratación de consultores y otras cuestiones relacionadas con los propósitos enunciados en el presupuesto aprobado. Mediante diversas instrucciones administrativas se establecen los procedimientos y normas que rigen las diferentes partidas de gastos.

37. Los procedimientos para elaborar, examinar, aprobar y administrar los presupuestos para las operaciones de mantenimiento de la paz son semejantes a los que se aplican al presupuesto por programas.

38. Los recursos que no proceden de las cuotas y que normalmente se dedican a programas específicos, se denominan recursos "extrapresupuestarios". Para ser aceptables, los fines de esas donaciones han de estar de acuerdo con los fines de la Organización y con sus objetivos programáticos. Esos recursos están sometidos a los mismos sistemas de gestión financiera que los aportados en el presupuesto ordinario. Las oficinas encargadas de la ejecución son responsables de informar a los donantes y al Contralor sobre la utilización de recursos extrapresupuestarios.

2. Gestión de recursos humanos

39. El Secretario General tiene atribuciones y responsabilidad para promulgar y aplicar normas administrativas en la ejecución del Estatuto del Personal aprobado por la Asamblea General. El Secretario General Adjunto de Administración y Gestión y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos administran la aplicación del Estatuto y Reglamento del Personal y de las publicaciones administrativas conexas. Varias publicaciones administrativas, como el documento ST/SGB/151, definen los principios generales de delegación de autoridad y responsabilidad a departamentos y oficinas a fin de lograr una cierta descentralización de responsabilidades en lo que se refiere a la gestión de personal. Ahora bien, la contratación externa de personal del cuadro orgánico debe ajustarse a las normas que rigen la distribución geográfica y por sexos del personal. En las decisiones relativas a ascensos también se aplican diversas consideraciones de carácter general. La contratación para puestos del cuadro orgánico se realiza en gran medida por concurso. Todo esto obliga a que en la gestión de recursos humanos de las Naciones Unidas exista un componente central necesario y fuerte.

3. Controles

40. Los sistemas de control interno de la Organización se basan en el concepto de frenos y contrapesos, parte fundamental del cual es la división de atribuciones, de tal manera que las transacciones exijan la aprobación y escrutinio de más de una persona.

41. De conformidad con la regla 106.1 de la Reglamentación Financiera, no se podrán contraer compromisos, obligaciones o desembolsos sin autorización del

/...

Contralor. Las oficinas ejecutivas y administrativas ayudan a los jefes de departamentos u oficinas en la gestión de recursos de personal y otros, de acuerdo con lo dispuesto en las habilitaciones de créditos. El Secretario General Adjunto de Administración y Gestión debe dar su aprobación a los funcionarios superiores de esas oficinas.

42. Cada departamento u oficina designa a oficiales certificadores y a los suplentes de éstos, los cuales requieren la aprobación del Contralor. Normalmente, se designa oficial certificador al funcionario superior de cada oficina ejecutiva o administrativa. Los oficiales certificadores tienen atribuciones para comprometer los recursos de los departamentos u oficinas si la obligación o los gastos propuestos están de acuerdo con los reglamentos, normas e instrucciones vigentes, son razonables y se ajustan al propósito para el que aprobó el crédito pertinente y se hizo la habilitación, y siempre que se pueda pagar con cargo al saldo disponible del crédito habilitado en la cuenta pertinente, teniendo debidamente en cuenta las obligaciones futuras previsibles.

43. El sistema de controles internos entraña también la designación de funcionarios con responsabilidad para autorizar y efectuar desembolsos y para mantener registros de activos, pasivos, ingresos y gastos. Las responsabilidades principales relativas al sistema de contabilidad se ejercen por mediación de funcionarios designados que, en nombre del Contralor, son responsables de aprobar el registro de obligaciones correspondientes en las cuentas pertinentes relativas a contratos, acuerdos, órdenes de compra y otros gastos necesarios para la adquisición de bienes, servicios e instalaciones. Son responsables de aprobar, también en nombre del Contralor, los pagos posteriores en virtud de comprobantes u otros documentos que indiquen que se han recibido los bienes y servicios de conformidad con los documentos relativos a la obligación.

44. Para garantizar el debido control de los pagos, hay otros funcionarios designados por el Contralor, que pueden no ser simultáneamente oficiales aprobadores, y que se encargan de firmar cheques, administrar cuentas bancarias y hacer otros pagos.

45. La División de Auditoría Interna, que ahora forma parte de la Oficina de Inspecciones e Investigaciones, dirigida por un Subsecretario General, presenta informes al Secretario General, examina la fiabilidad de la información proporcionada por los departamentos de conformidad con diversos procedimientos, la observancia de políticas y procedimientos, la salvaguardia de activos, la utilización económica y eficiente de recursos y la eficacia de la actuación. La División emprende también exámenes independientes de la eficacia de los controles internos de las Naciones Unidas.

46. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas, establecida por la Asamblea General y responsable ante ésta, certifica las cuentas de las Naciones Unidas, inclusive todos los fondos fiduciarios y cuentas especiales, según estime necesario, para comprobar que los estados financieros están de acuerdo con los libros y registros de la Organización, que las transacciones financieras que se recogen en los estados financieros se han realizado de conformidad con los reglamentos y reglamentaciones de las Naciones Unidas, las disposiciones presupuestarias y otras directrices aplicables, que los títulos y fondos en depósito y en caja han sido verificados mediante certificados recibidos

/...

directamente de los depositarios de la Organización o mediante recuento físico, que los controles internos, inclusive la auditoría interna, son adecuados teniendo presente el grado de confianza otorgado, y que se han aplicado procedimientos satisfactorios a juicio de la Junta de Auditores al registro de todos los activos, pasivos, excedentes y déficit.

47. Tanto el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada como el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas contienen disposiciones explícitas que protegen a la Organización contra cualquier pérdida financiera que pudiera ser consecuencia de una infracción por un funcionario de esas normas o de las instrucciones administrativas conexas (véase párr. 15 *supra*). Los funcionarios de las Naciones Unidas, en particular los que ocupan cargos de responsabilidad en la administración y las finanzas, están obligados a comunicar a sus superiores cualquier uso indebido de los recursos de la Organización.

48. El informe del Secretario General presentado a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones acerca de estas cuestiones y otras conexas, llegaba a la siguiente conclusión:

"Las disposiciones sobre responsabilidad financiera y asuntos conexos de la Reglamentación Financiera y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las publicaciones administrativas pertinentes constituyen el marco necesario para que los funcionarios informen sobre el uso indebido de recursos." (A/47/510, párr. 33)

B. Evaluación de los sistemas de control de recursos por los directores

49. En la preparación del presente informe, los jefes de departamentos y oficinas proporcionaron evaluaciones de los procedimientos de control de recursos que acaban de señalarse, en la medida en que afectan a la rendición de cuentas y a la responsabilidad de los directores en las Naciones Unidas. De esas evaluaciones se desprende que muchos jefes de departamento y de oficina estiman que los procedimientos de gestión financiera y de personal de la Organización son indebidamente farragosos y obstaculizan la adopción de respuestas rápidas a las oportunidades y problemas que actualmente existen.

50. Muchos directores de programas de las Naciones Unidas estiman que son responsables ante los Estados Miembros respecto de programas para los cuales tal vez no disponen de autoridad o recursos suficientes para su ejecución. Consideran que se necesita un cierto ajuste de los procedimientos administrativos en esferas tales como contratación y transferencias de personal, asignaciones y prórrogas, viajes del personal y adquisición de equipo. Un tema que se repite es el de que en la Secretaría se debe otorgar a los directores facultades suficientes para ejercer sus funciones esenciales y que se deben confiar a las personas responsables de la prestación de servicios a los Estados Miembros un control considerable sobre los recursos, tanto humanos como financieros, necesarios para prestarlos.

51. Muchas de las características del concepto que tienen las Naciones Unidas de las posibilidades de carrera han sido objeto de crítica por considerarlas inconsecuentes con los conceptos modernos de gerencia. En particular, se

/...

consideró que era indebidamente complejo el sistema de ascensos, a consecuencia del cual es frecuente que funcionarios con merecimientos tengan que esperar durante años a que se reconozcan sus servicios. A este respecto, se criticaron tanto los procedimientos de ascensos como la inflexibilidad de la asignación y gestión de puestos.

52. Esas opiniones tienen fundamentos reales. No obstante, las necesidades de una gestión eficiente y eficaz no son absolutas. Las legítimas preocupaciones de los directores de programas por disponer de más facultades y flexibilidad deben equilibrarse con una serie de otras consideraciones que se centran en la cuestión de la rendición de cuentas, especialmente a los Estados Miembros, consideraciones que han dado lugar a lo largo de los años a los controles centralizados que actualmente critican los directores.

V. CONCLUSIONES

A. Conclusiones

53. En su memoria sobre la labor de la Organización, el Secretario General ha hecho una evaluación que es importante recordar:

"En la introducción a la presente memoria anual, rendí homenaje al personal de las Naciones Unidas. Ningún intento de reestructurar la Secretaría tendrá éxito a menos que en él se tenga en cuenta su recurso más importante: el personal. Cada vez me impresionan más la dedicación y el profesionalismo de los funcionarios de la Secretaría. En este período de expansión y reestructuración, sólo la firme adhesión de los funcionarios a los ideales de las Naciones Unidas, su disposición a trabajar largas horas en condiciones difíciles y su flexibilidad para adaptarse a toda una gama de condiciones nuevas nos permiten seguir llevando adelante la labor cotidiana de la Organización."⁷

54. Las exigencias, sumamente mayores y más difíciles, que los Estados Miembros han hecho a la Secretaría en años recientes han servido para demostrar, en términos concretos, la validez de la opinión del Secretario General relativa a la dedicación y flexibilidad del personal de las Naciones Unidas. Esas exigencias han tenido también efectos evidentes en los conceptos tradicionales de responsabilidad y rendición de cuentas en las Naciones Unidas y en los sistemas de presupuestación, gestión de programas y organización.

55. Por ejemplo, el menor tiempo de que se dispone para dar respuesta a mandatos urgentes obliga a recurrir a disposiciones especiales que pueden no encajar en las existentes descripciones de programas y los recursos previstos para ellos. Esa gama más amplia de aptitudes especiales necesarias para mandatos de facetas múltiples, a menudo perentorios, pueden ser escasas o estar totalmente ocupadas en la Secretaría. En consecuencia, cabe la posibilidad que haya que buscar esos conocimientos especiales en recursos externos.

56. Al haber cambiado tanto lo que se espera que deban y puedan hacer las Naciones Unidas, el Secretario General tiene que ejercer muy frecuentemente las facultades que le confiere el Artículo 99 de la Carta, a petición de los

Estados Miembros, acuciado por las circunstancias de los acontecimientos o por iniciativa propia.

57. Las demandas cada vez más complicadas y crecientes de los Estados Miembros, unidas a una mayor amplitud de facultades gerenciales, pueden exigir ajustes de los reglamentos y normas que actualmente rigen la labor de la Secretaría. Los procedimientos, prácticas y costumbres de las Naciones Unidas, incluidas las de los organismos intergubernamentales, que se han aplicado en el contexto de mandatos tradicionales, tendrán sin duda que examinarse en el contexto de las nuevas realidades. Será necesario volver a considerar el equilibrio entre controles centralizados y las preocupaciones legítimas respecto de un estilo más descentralizado de gestión.

B. Medidas que habrán de adoptarse

58. Durante la preparación del presente informe, se formularon muchas sugerencias para mejorar los sistemas antes reseñados, a saber: más capacitación gerencial a todos los niveles; una mayor atención a las aptitudes gerenciales en la selección de directores de programas; un sistema mucho más claro de premios y sanciones para el personal, inclusive planes de remuneración en función de los resultados, y la adopción de disposiciones más flexibles para la rescisión de nombramientos que permitan a la Organización desprenderse de personal, de conformidad con procedimientos adecuados, pero sin necesidad de litigios prolongados.

59. Muchas de estas sugerencias entran en las prerrogativas del Secretario General y se examinarán más adelante. Pero los ajustes de carácter especial no abordarán el problema central de encontrar el equilibrio adecuado entre la necesidad de otorgar un mayor grado de facultades gerenciales al personal superior y las responsabilidades últimas del Secretario General respecto de los Estados Miembros. En el próximo año se emprenderá un examen cabal de los reglamentos, normas y procedimientos que rigen la rendición de cuentas y las responsabilidades del personal a todos los niveles, a fin de:

a) Otorgar facultades suficientes para la realización de su trabajo, en particular en la utilización de recursos, que permitan a los directores de programas de las Naciones Unidas ejecutar los mandatos que les han confiado los organismos intergubernamentales de manera eficaz y eficiente, manteniendo a un tiempo un control y supervisión centrales adecuados para satisfacer las preocupaciones de los Estados Miembros;

b) Introducir los ajustes necesarios en los sistemas de rendición de cuentas y responsabilidad que actualmente existen en las Naciones Unidas.

60. El Secretario General tendría la intención de informar a la Asamblea General acerca del resultado de ese examen amplio, incluidas cualesquiera propuestas de cambios en cuestiones que exijan la aprobación de los Estados Miembros. Para emprender ese examen, el Secretario General aprovechará cualquier orientación que los Estados Miembros puedan prestarle mediante sus comentarios al presente informe.

Notas

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/46/16), párr. 400.

² Ibíd, cuadragésimo séptimo período de sesiones (A/47/16), primera parte, párr. 44, y segunda parte, párr. 245.

³ Coord/Civil Service/5.

⁴ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/47/6/Rev.1).

⁵ ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987).

⁶ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/46/16), párr. 398.

⁷ Ibíd, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/48/1), párr. 70.
