



## Asamblea General

Distr. general  
5 de marzo de 1998  
Español  
Original: inglés

---

Quincuagésimo segundo período de sesiones  
Temas 143 y 153 del programa

### **Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna**

#### **Gestión de los Recursos Humanos**

##### **Nota del Secretario General**

1. De conformidad con lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, de 29 de julio de 1994, y 51/221 B, de 18 de diciembre de 1996, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe adjunto, enviado a él por el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna, sobre la auditoría de la utilización de servicios consultores.
2. El Secretario General toma nota de las conclusiones del informe, está de acuerdo con sus recomendaciones y observa, asimismo, que se han adoptado o iniciado medidas para rectificar los problemas examinados en el informe.

## Anexo

### **Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la auditoría de la utilización de servicios de consultores**

#### *Resumen*

#### **A. Introducción**

Con arreglo a la resolución 51/221 B de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1996, se ha preparado el presente informe para dar a conocer la utilización de los servicios de consultores y los procedimientos contractuales correspondientes en el año civil 1996.

Según los datos disponibles, en 1996 la Organización contrató aproximadamente a 2.675 consultores, de los cuales 656 prestaron servicios en la Sede y 2.019 en oficinas situadas fuera de ésta. Los honorarios de los consultores ascendieron a 19,4 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 3,8 millones (el 20%) se pagaron con cargo al presupuesto ordinario; los 15,6 millones restantes se sufragaron con recursos extrapresupuestarios. La conclusión de la auditoría y la redacción del presente informe se retrasaron a causa de los problemas que tuvo la OSSI para obtener información de los departamentos y las oficinas de la Secretaría en la Sede y fuera de ésta y para integrar los datos incompletos, contradictorios o corregidos procedentes de las distintas oficinas.

#### **B. Breve exposición de resultados**

La auditoría puso de manifiesto varias deficiencias de fiscalización interna y otras relacionadas con la contratación de consultores en 1996. La mayoría de esas deficiencias son las mismas observadas en auditorías previas realizadas por la Junta de Auditores y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre el mismo tema.

El examen de varios casos escogidos al azar no indicó que se hubiera contratado a consultores para realizar funciones desempeñadas previamente por funcionarios de plantilla. No obstante, dadas las deficiencias de obtención y registro de datos apreciadas en la auditoría, no puede garantizarse con certeza que no hayan situaciones de ese tipo. Otra deficiencia relacionada con las anteriores era el desconocimiento, por parte de varios departamentos que utilizaban consultores, de la diferencia fundamental entre éstos y los contratistas individuales. Esa deficiencia se debía en parte a que en las directrices vigentes no se definían con claridad esos grupos de personal.

Las conclusiones más importantes de la auditoría son las siguientes:

- En general, en la Secretaría no se llevaba ni utilizaba una lista de candidatos adecuada para seleccionar a los consultores. Debido a ello, a menudo los consultores se contrataban a partir de listas unipersonales presentadas por los departamentos que habían de utilizar sus servicios, lo que de hecho no permitía que se tuviera en cuenta a otros candidatos, tal vez más calificados. Ello significaba también que, por falta de tiempo, en el proceso de selección no había una verificación previa de los antecedentes y preparación profesionales de los candidatos;

- No había directrices claras para determinar la remuneración que debía pagarse a los consultores, lo que daba lugar al pago de sueldos muy distintos por servicios idénticos o análogos;
- En general, los departamentos llevaban registros de consultorías que pecaban de inexactitud u otras deficiencias y había indicios de que no respetaba la distinción establecida en las instrucciones administrativas vigentes entre consultores y contratistas individuales, por lo que los registros y la información sobre éstos no eran fidedignos. No podía descartarse la posibilidad de que se hubieran empleado fondos destinados a la contratación de personal supernumerario o a servicios por contrata para contratar a consultores en calidad de contratistas individuales;
- En la contratación de consultores en 1996 por 11 dependencias de la Secretaría, a saber, tres departamentos en la Sede, tres comisiones regionales, dos organizaciones con sede en Nairobi y tres oficinas con sede en Europa, se apreció cierto desequilibrio geográfico, es decir, del total de consultores contratados en un lugar de destino, un número considerable procedían de un grupo de países relativamente pequeño. No obstante, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna advierte que en la mayoría de esas dependencias el desequilibrio geográfico es menos pronunciado, y la contratación de consultores de determinados países más comprensible, si se excluye de la ecuación el número de consultores procedentes del país o la región del lugar de destino y se tiene debidamente en cuenta el ahorro que supone contratar a esos consultores.

### C. Recomendaciones

A fin de solucionar los problemas expuestos, la OSSSI recomienda que las directrices de política amplias sobre la contratación y utilización de consultores, cuya preparación pidió la Asamblea General en su resolución 51/226, de 3 de abril de 1997, comprendan lo siguiente:

- Una definición clara de las distintas clases de personal que la Secretaría contrata con carácter temporal y periódico, que facilite la distinción entre el personal contratado para cumplir funciones de consultoría y el personal, inclusive los contratistas individuales, contratado para desempeñar funciones ordinarias o que no sean de consultoría. A este respecto, debería dejar de utilizarse la equívoca expresión de “acuerdo de servicios especiales” para referirse a la relación de los consultores y los contratistas individuales con la Organización;
- Trámites concretos que garanticen que en la selección de candidatos a consultores se apliquen los principios de objetividad, economía y competitividad y, en lo posible, se trate de lograr una distribución geográfica adecuada;
- Un método adecuado de fijación de la remuneración, que incluya escalas de sueldos uniformes revisables periódicamente;
- El mantenimiento y la revisión periódica de listas informatizadas de candidatos a consultores;
- La utilización general en la Secretaría del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG), a fin de asegurar el registro uniforme de los datos necesarios sobre consultorías y facilitar la información sobre esos datos, su análisis y su seguimiento centralizado. Esto exigirá una labor considerable de conciliación de datos antes de la puesta en práctica de la base mundial de datos.

---

I.	Introducción .....	1-5	5
II.	Número y costo de los consultores contratados en 1996 .....	6-7	5
III.	Contratación de consultores para el cumplimiento de funciones del personal de plantilla .....	8-10	6
IV.	Mantenimiento y utilización de listas de candidatos .....	11-14	7
V.	Verificación de las credenciales de los candidatos .....	15	7
VI.	Separación de funciones .....	16	8
VII.	Nivel de remuneración .....	17-21	8
VIII.	Equilibrio geográfico .....	22-24	9
IX.	Uso y mantenimiento de registros .....	25-31	10

## I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 51/221 B, de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1996, en que la Asamblea pidió al Secretario General que, “en relación con los párrafos 25 a 31 del informe de la Comisión Consultiva [en Asuntos Administrativos y de Presupuesto] presente ... por conducto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, un informe acerca de la utilización en las Naciones Unidas de consultores y los procedimientos contractuales correspondientes en el año civil 1996”. Una de las preocupaciones expresadas por la Comisión Consultiva (en su segundo informe sobre el presupuesto por programas para el bienio 1996-1997 (A/51/7/Add.1)) fue la relativa al “número de personas, de haber alguna, que se hubieran contratado como consultores para que llevaran a cabo actividades que antes estaban a cargo de funcionarios”.

2. Por las razones que se exponen a continuación en los párrafos 6 y 7, la OSSI no pudo conseguir datos precisos sobre el número y costo de los consultores que las Naciones Unidas contrataron en 1996. Según la información disponible, en 1996 la Organización contrató aproximadamente a 2.675 consultores, de los cuales 656 prestaron servicios en la Sede y 2.019 en oficinas situadas fuera de ésta. Los honorarios de esos consultores ascendieron a 19,4 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 3,8 millones (el 20%) se pagaron con cargo al presupuesto ordinario; los 15,6 millones restantes se sufragaron con recursos extrapresupuestarios. Además, se contrataron los servicios de seis instituciones o empresas de consultoría por un costo total de 300.000 dólares.

3. Aunque la auditoría se refería inicialmente a “consultores” y “participantes en reuniones consultivas”, definidos en la instrucción administrativa ST/AI/296, se extendió luego a las otras dos fuentes ordinarias de servicios de consultoría de la Secretaría de las Naciones Unidas: los “expertos en misión” y los “contratistas institucionales o empresariales” que se definen, respectivamente, en ST/AI/297 y 327. Hicieron la auditoría dos equipos. Uno se ocupó de los expertos en misión contratados por el antiguo Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, y el otro de los consultores, los participantes en reuniones de asesoramiento y los contratistas institucionales empresariales contratados por las demás dependencias de la Secretaría en la Sede y fuera de ésta.

4. En su resolución 51/226, de 3 de abril de 1997, la Asamblea General había pedido al Secretario General “que prepare, a más tardar para fines de 1997, directrices de

política amplias sobre las funciones (incluidos los objetivos, las metas y los plazos de ejecución), la selección y la contratación de los consultores y la renovación de sus contratos, asegurándose de que esas directrices doten de transparencia y objetividad al proceso de selección”. De conformidad con dicha resolución, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos creó un grupo de trabajo encargado de formular las directrices solicitadas. En algunas de las sesiones del grupo de trabajo por invitación de éste participaron representantes de la OSSI.

5. El 17 de octubre de 1997 se presentó a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos el proyecto del presente informe. El 9 de diciembre de 1997 se presentó al Departamento de Gestión el proyecto revisado, que recogía las observaciones oficiosas formuladas posteriormente por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. En un memorando de 30 de enero de 1998, el Secretario General Adjunto de Gestión remitió las observaciones del Contralor, el Subsecretario General de Recursos Humanos y el Jefe del Sistema Integrado de Información de Gestión, observaciones que se tuvieron en cuenta para dar forma final al presente informe. Como observación general, el Departamento de Gestión dijo que “*en general parecía haber preocupación acerca de la reunión de datos*”. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos señaló que *el grupo de tareas de gestión de recursos humanos del Secretario General se ocuparía de la cuestión de la utilización de consultores* y que confiaba en que “*en el informe definitivo de ese Grupo se incluyeran las prácticas más idóneas de selección y utilización de consultores seguidas en los sectores público y privado*”. A la OSSI le preocupa también la veracidad de los datos disponibles, pero advierte que los problemas señalados respecto del registro de los datos relativos a consultores y de la información sobre esos datos son competencia del Departamento de Gestión, según se explica en los párrafos siguientes.

## II. Número y costo de los consultores contratados en 1996

6. A la OSSI le resultó difícil obtener información precisa sobre el número y el costo de los consultores contratados por las Naciones Unidas en 1996. Al comienzo de la auditoría se solicitó esa información, por separado, a la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y a otras dependencias de la Secretaría, tanto en la Sede como fuera de ella. El examen de los datos recibidos en respuesta a los pedidos de la OSSI reveló las siguientes deficiencias:

a) Los datos proporcionados por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, de los cuales la OSSI recibió varias versiones distintas, se obtuvieron del SIIG. Los datos se referían sólo a los consultores contratados por los departamentos y oficinas de la Sede, dado que en 1996 el SIIG aún no funcionaba en las oficinas exteriores. Según la última versión de esos datos, en 1996 en la Sede se contrataron 532 consultores (excluidos los contratistas institucionales o empresariales) con arreglo a 656 acuerdos de servicios especiales y a un costo total de 5,9 millones de dólares. En respuesta a otra consulta, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos indicó que en 1996 en la Sede se habían gastado además 300.000 dólares para contratar a seis instituciones o empresas de consultoría;

b) Los datos proporcionados por la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General indicaban los gastos en concepto de servicios de consultoría realizados en 1996 por los departamentos y oficinas de toda la Secretaría registrados en las cuentas de la Sede. La OSSI observó diferencias significativas entre esos datos y los proporcionados por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y las oficinas fuera de la Sede. Esas diferencias son atribuibles en parte: i) a que, según la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, sus datos no comprenden los gastos en concepto de servicios de consultoría realizados con cargo a los fondos de cooperación técnica; ii) a que las oficinas exteriores consignaron incorrectamente, datos correspondientes a contratistas individuales, o iii) a los diversos métodos empleados por las oficinas para acceder a los datos del SIIG o de otras fuentes. Por ello no fue posible comparar y validar los distintos conjuntos de datos;

c) Los datos proporcionados por los departamentos y oficinas fuera de la Sede, que no habían sido registrados en el SIIG, figuraban en cuadros de distinto formato, que incluían listas detalladas –sin totales generales– de nombres con los correspondientes datos personales y de costos. Aunque se esperaba que en esos cuadros se proporcionaran datos tales como el total de los honorarios pagados y la cuenta de habilitación correspondiente a cada persona de la lista, ello no siempre fue así. Además, a veces se consignaban los consultores y los contratistas en el mismo cuadro, sin diferenciarlos claramente. Esas deficiencias hicieron difícil determinar el número total y el costo de los consultores contratados en 1996 fuera de la Sede;

d) Los datos proporcionados por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y diversas oficinas fuera de la Sede indicaban que, en algunos casos, se habían cursado dos o más acuerdos de servicios especiales para un mismo consultor, sin indicar, en cada caso si el consultor trabajaba

en un mismo proyecto o en proyectos distintos. La OSSI observó que no se había establecido ninguna política ni procedimiento que sirviera de guía a los departamentos y a los servicios de personal respecto de la manera de registrar el número de consultores contratados cada año y de informar al respecto. La falta de una política o procedimiento de esa índole origina discrepancias en la determinación del número de consultores empleados por un departamento cada año.

A juicio de la OSSI, cada nuevo proyecto de servicios de consultoría debería asentarse por separado, aun cuando se empleara a la misma persona para dos o más proyectos. Sin embargo, si se cursaran dos o más acuerdos de servicios especiales para el mismo consultor respecto de un solo proyecto, ello debería considerarse una sola consultoría.

La OSSI recomienda que en el proyecto de nuevas directrices se establezca un procedimiento adecuado a fin de que se registre e indique con exactitud el número de consultores empleados cada año por la Secretaría mediante: a) el asiento correcto del número de casos en que se otorgue a una misma persona dos o más acuerdos de servicios especiales en el año, b) la estricta observancia de la distinción entre consultores y contratistas, y c) la suspensión del uso del término “acuerdos de servicios especiales” al referirse a servicios de consultoría y a los contratistas (AH97/28/3/001).

7. En vista de las deficiencias en materia de datos citadas en el párrafo anterior, la OSSI trató de lograr que las oficinas correspondientes proporcionaran los datos que faltaban y que examinaran y corrigieran los datos existentes; no obstante, ese proceso, además de demorar en forma considerable la terminación de la auditoría, no pudo concluirse de manera satisfactoria. Por esa razón, y sobre la base de los datos disponibles, no fue posible determinar con precisión el número y el costo de los consultores contratados en 1996. Respecto de las dificultades para obtener datos mencionadas anteriormente, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos informó a la OSSI de que *se proponía abordar ese asunto con todas las oficinas a fin de que se cumplieran las directrices de reunión de datos establecidas por esa Oficina.*

### III. Contratación de consultores para el cumplimiento de funciones del personal de plantilla

8. Teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas por la Asamblea General sobre el particular, la auditoría comprendió un estudio cuyo objeto era determinar si se contrataban consultores para realizar tareas desempeñadas anterior-

mente por el personal de plantilla de la Secretaría y el alcance de esas contrataciones. El examen no reveló caso alguno en que se hubieran contratado consultores con ese fin.

9. Entre otros procedimientos, el equipo de auditoría analizó las descripciones de puestos referidas tanto a los servicios de consultoría como a los puestos de plantilla en las mismas oficinas, pero no encontró ningún caso en que las funciones que habría de desempeñar el consultor hubiesen sido cumplidas anteriormente por el personal de plantilla. Sin embargo, no puede asegurarse de manera positiva de que tal cosa no haya ocurrido, en vista de las deficiencias de reunión de datos y de registro observadas en el estudio de auditoría.

10. Otra deficiencia observada a este respecto fue que algunos departamentos no conocían o no comprendían la diferencia fundamental entre consultores y contratistas. Esa deficiencia se debía en parte a la falta de claridad de las definiciones de esos grupos de personal en las directivas vigentes. Según se explica en otra parte del presente informe, los contratistas, a diferencia de los consultores, son contratados para desempeñar funciones del personal de plantilla si bien, al igual que los consultores, son contratados mediante acuerdos de servicios especiales. La OSSI observó que, con el paso del tiempo, la utilización de dichos acuerdos para contratar tanto a consultores como a contratistas había hecho que, en parte, se desdibujara la diferencia fundamental entre los dos grupos de personal, hasta el punto de que en los departamentos y los servicios de personal fuera común utilizar el término “acuerdos de servicios especiales” en lugar de “consultor” o “contratista” al referirse a cualquiera de los grupos de personal o a ambos.

#### IV. Mantenimiento y utilización de listas de candidatos

11. La auditoría indicó que, salvo lo consignado más adelante, no se mantenían ni utilizaban listas de candidatos como instrumento uniforme para buscar y seleccionar a personas idóneas para que prestaran servicios de consultoría. Una causa inmediata de esta deficiencia es que en las instrucciones administrativas pertinentes no se exige expresamente que se mantengan listas de ese tipo, lo cual ha dado lugar a que la mayoría de los candidatos se contraten sobre la base de una lista unipersonal presentada por el departamento que necesita sus servicios; ello, a su vez, no permita que se considere a otros candidatos, posiblemente más idóneos. En algunos casos, ello también ha hecho que se elijan candidatos sin que se tenga debidamente en cuenta el equilibrio geográfico (véanse los párrafos 22 a 24 *infra*).

12. El SIIG (módulo I) tiene un mecanismo de preparación de informes que permite realizar búsquedas en las listas uniformes y obtener resultados clasificados por grupo ocupacional. Sin embargo, hubo escasos indicios de que se hubiera utilizado ese mecanismo o se hubiera actualizado periódicamente la base de datos. Además, sólo disponían de ese mecanismo los departamentos y oficinas de la Sede, dado que el módulo de personal del SIIG aún no había entrado en funcionamiento en todas las oficinas exteriores.

13. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos informó a la OSSI de lo siguiente: *“Respecto de la integración de las listas, ... cabe observar que el módulo de personal del SIIG ya se encuentra en funcionamiento en todas las oficinas fuera de la Sede, salvo en la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), donde se prevé instalarlo en febrero de 1998. Se tiene previsto que será obligatorio el registro de ciertos datos sobre competencia, incluidas las vinculadas con las actividades de consultoría. Ello permitiría que la aprobación de los pedidos de acuerdos de servicios especiales por un departamento quedara supeditada a la existencia del registro correspondiente en la base de datos del SIIG”*.

14. El Jefe del proyecto SIIG hizo suya la idea de que el SIIG se emplease para integrar una lista de consultores y señaló que *“es preciso adoptar diversas medidas”* antes de utilizar plenamente los servicios del SIIG.

La OSSI recomienda que:

a) Se revisen las directrices vigentes de contratación y utilización de consultores a fin de que se mantengan listas uniformes a los fines de encontrar candidatos idóneos para que presten servicios de consultoría (AH97/28/3/002);

b) Las listas propuestas se creen como parte del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG) y se mantengan sobre la base de los datos sobre competencias actualizados permanentemente que proporcionen los departamentos por conducto de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (AH97/28/3/003).

#### V. Verificación de las credenciales de los candidatos

15. En la auditoría se estableció que había escasos o ningún indicio de que, como parte del procedimiento de contratación, se verificaran los títulos y la experiencia de que informan los candidatos. Ello se debe principalmente a que en la Secretaría

no se lleva un registro adecuado de candidatos precertificados. Se suma a esta deficiencia el hecho de que, por lo general, los departamentos solicitan la contratación de consultores sin la debida antelación, lo que hace que los oficiales de personal dispongan de poco tiempo, o de ninguno, para estudiar y tramitar adecuadamente cada solicitud, incluida la verificación de las credenciales de los candidatos recomendados. Para corregir esta deficiencia, es necesario que, además de resolver el problema fundamental, los departamentos den muestras de una mayor cooperación y disciplina presentando sus solicitudes con tiempo suficiente para que se estudien debidamente.

La OSSI recomienda que en las directrices revisadas sobre la contratación y utilización de consultores se exija la verificación de las credenciales de los candidatos antes de efectuar la contratación, salvo en el caso de servicios de consultoría de bajo costo (AH97/28/3/004).

## VI. Separación de funciones

16. Un examen de 37 casos seleccionados al azar en el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión demostró que en 36 de ellos, la persona del departamento solicitante que redactaba las condiciones de empleo correspondientes era la misma que recomendaba que se tuviera en cuenta el candidato en cuestión. Los oficiales de personal que tramitaban los contratos aceptaban sistemáticamente esas recomendaciones, sin objeción. Para garantizar la transparencia a ese respecto y facilitar la labor de los oficiales participantes, la OSSI considera necesario que en las directrices existentes figuren disposiciones concretas en las que se definan las funciones y responsabilidades que caben en la contratación de consultores a los oficiales que presentan solicitudes y a los que se ocupan de la tramitación correspondiente. Entre otras tareas, los oficiales solicitantes deben redactar las descripciones de empleo o las asignaciones de funciones con suficiente claridad y amplitud a fin de facilitar el proceso de selección de candidatos idóneos y determinar el nivel de remuneración que les corresponderá. Los oficiales de tramitación, por su parte, deben participar más activamente en el proceso y velar por que se apliquen cabalmente los reglamentos, políticas y procedimientos pertinentes.

La OSSI recomienda que en las directrices revisadas sobre la contratación y utilización de consultores se establezca la debida diferenciación de funciones entre los oficiales solicitantes y los oficiales de tramitación de contratos y se defina claramente el papel

que corresponde a unos y otros para que se cumplan los reglamentos, políticas y procedimientos respectivos (AH97/28/3/005).

## VII. Nivel de remuneración

17. En la auditoría se determinó que en las directrices existentes fuera de que en general no se cumplen cabalmente, hay poca orientación y no se propone un enfoque práctico en cuanto a cómo se debería fijar el nivel de remuneración de cada consultor. En la instrucción administrativa ST/AI/296 se estipula que los criterios primordiales han de ser la índole de los servicios que se prestarán, el tiempo estimado que insumirán los servicios, la remuneración vigente en el mercado para trabajos comparables y la necesidad de asegurarse de que lo que se pagará represente “el monto mínimo necesario para obtener los servicios requeridos por la Organización”. En la misma instrucción se establece que “el nivel de remuneración que recibirá una persona contratada como consultora” será determinado por el “servicio de personal que corresponda”.

18. En la auditoría se señaló que, debido al carácter general de las disposiciones anteriores, se remuneraban de forma totalmente divergente tipos similares de servicios y, que en muchos casos, los departamentos solicitantes establecían las remuneraciones sin que participara en ello el servicio de personal correspondiente.

19. En el caso de los consultores contratados en la Sede con arreglo a la instrucción administrativa ST/AI/296, algunas de las remuneraciones pagadas se basaban en los niveles de sueldo fijados para el cuadro orgánico y categorías superiores. En otros casos, sin embargo, las remuneraciones, que ascendían hasta a 850 dólares diarios, se establecían según las circunstancias y se afirmaba que correspondían a los valores vigentes en el mercado.

20. Apoyamos la idea de que, como base para llegar a los montos que han de fijarse, se utilicen remuneraciones estándar y las escalas de sueldo de las Naciones Unidas. Sin embargo, esos montos deberían abarcar no sólo el sueldo básico sino también otros elementos que forman parte de la remuneración global de cada funcionario, de modo que las remuneraciones que se fijen resulten suficientemente competitivas para atraer candidatos competentes.

21. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos aconsejó a la OSSI que : *“Respecto de la cuestión de la remuneración ... se elabore un enfoque flexible, transparente y, a la vez, coherente, que se base principalmente en los sueldos del cuadro orgánico, con la posibilidad de sumar a los valores*



*de las escalas superiores una cuantía que incorpore otros elementos de la remuneración, como lo ha propuesto la OSSI, es decir, que se tenga en cuenta no sólo el sueldo básico sino también otros elementos de la remuneración global. En la remuneración de los consultores también deberían reflejarse otros aspectos, como el mercado laboral local y las cualificaciones concretas de los consultores. Es necesario asimismo que la remuneración de los consultores sea más competitiva, a fin de captar a las personas de gran valía que desarrollan actividades en los diverso campos especializados”.*

La OSSI recomienda que se elaboren escalas realistas de remuneraciones estándar para consultores y que se actualicen periódicamente, sobre la base de los factores que se indican a continuación, que deben incorporarse en las nuevas directrices propuestas:

- a) La necesidad de atraer a personas de gran idoneidad provenientes de la más amplia gama posible de zonas geográficas;
- b) La necesidad de reflejar las distintas remuneraciones que predominan en los mercados de cada lugar de destino para las diferentes categorías de consultores, y
- c) La necesidad de que en toda la Secretaría, los oficiales correspondientes, adopten un enfoque coherente para determinar la remuneración de cada consultor (AH97/28/3/006).

## VIII. Equilibrio geográfico

22. Sobre la base de las observaciones y recomendaciones que sobre este asunto habían hecho anteriormente la Asamblea General, la Junta de Auditores y la OSSI, en el estudio de auditoría se examinó el grado de cumplimiento en 1996 de la política de distribución geográfica de la Organización en la contratación de consultores. El análisis de los datos disponibles demostró que del total de 2.675 consultores contratados por la Secretaría en 1996, 2.541 aparecían claramente identificados como ciudadanos de 137 países. De éstos, 1.111 (un 42%) procedían de ocho países y habían recibido el 50% (9,7 millones de dólares) del total de honorarios abonados (19,4 millones de dólares), tanto con cargo al presupuesto ordinario como a los recursos extrapresupuestarios.

23. Tras hacer un estudio más detallado por lugar de destino y oficina, la OSSI descubrió que existía cierto desequilibrio geográfico en la contratación de consultores por parte de 11 dependencias de la Secretaría, incluidos tres departamentos

de la Sede, tres comisiones regionales, dos organizaciones con sede en Nairobi y tres oficinas con sede en Europa. Las 11 dependencias representaban el 61% (1.631) del número total de consultores contratados en la Secretaría en 1996, y el 71% (13,7 millones de dólares) de los honorarios abonados. De los 1.631 consultores de 67 países contratados por dichas dependencias, entre el 43% y el 68% eran ciudadanos de cuatro o menos países. En el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 63% correspondía a tres países, y en el de la CESPAC el 67% de todos los consultores contratados procedía de sólo dos países. No obstante, la OSSI señala que, en la mayoría de los casos anteriores, el desequilibrio geográfico es menos pronunciado y la contratación de consultores de algunos países está más justificada, si se excluye del cómputo el número de consultores procedentes del país o región del lugar de destino. La auditoría determinó que existía desequilibrio geográfico en la contratación de consultores por parte de la CEPAL, por ejemplo, ya que, de los 357 consultores de 27 países, 225 (el 63%) procedían de sólo tres países. Sin embargo, un examen más detenido de los datos revela que estos tres países, incluido el país anfitrión, se encuentran en la región de la CEPAL.

24. Habida cuenta de los resultados anteriores, es necesario que en las directrices revisadas propuestas se haga hincapié en la importancia de lograr el debido equilibrio geográfico en la contratación de consultores. Por otra parte, no creemos que se deba aplicar de forma indiscriminada el principio de distribución geográfica sin tener en cuenta otros factores, especialmente los costos. Los gastos de viaje, sobre todo en las consultorías de bajo costo, suelen ser el elemento más caro, incluso más que los honorarios. Por tanto, existe una clara ventaja económica en la contratación de personas procedentes del mismo lugar de destino o de la misma región; puede que a menudo no esté justificado el costo adicional que supone, en aras del equilibrio geográfico, contratar a personas de fuera de la región. En nuestra opinión, estas consideraciones también deberían recogerse en las directrices revisadas propuestas. En el caso de las consultorías de bajo costo no debería aplicarse en absoluto el requisito de la distribución geográfica, a fin de promover la eficacia en función de los costos.

La OSSI recomienda que en las directrices revisadas figuren disposiciones a los fines de:

- a) Reiterar la importancia de lograr el debido equilibrio geográfico en la contratación de consultores (AH97/28/3/007);
- b) Subrayar, a la vez, la necesidad de conjugar los requisitos de distribución geográfica y el objetivo

de economizar recursos contratando personal a nivel local o regional (AH97/28/3/008); y

c) Eximir a las consultorías de bajo costo del requisito de distribución geográfica. En las nuevas directrices las consultorías de bajo costo deberían definirse como aquellas cuyo costo total no supere una cantidad determinada en las propias directrices (AH97/28/3/009).

## IX. Uso y mantenimiento de registros

25. La auditoría reveló que en general no se cumplía el requisito de que cada departamento llevara “un registro actualizado de todos los gastos relacionados con la contratación anual de consultores”. En teoría, en estos registros deben figurar los “gastos efectuados en cada partida del presupuesto y los realizados con cargo a cada fuente de fondos extrapresupuestarios respecto de todas las cuentas de programas y otras cuentas varias”, y contener además la información siguiente: “asignación de tareas y su propósito, órgano o programa al que esté destinado el trabajo; nombre, nacionalidad, fecha de nacimiento y nivel de formación del consultor; fechas de inicio y finalización del contrato, estimación de los meses de trabajo necesarios para cumplir el contrato; honorarios u otro tipo de remuneración y forma de pago; gastos de viaje; y evaluación de los servicios prestados por el consultor con arreglo al contrato”.

26. El examen de las copias de los registros que facilitaron a la OSSI los departamentos y oficinas de la Sede y fuera de ella reveló que dichos registros diferían entre sí en forma y contenido y que en muchos casos sólo proporcionaban una parte de la información que se pedía en las instrucciones administrativas. La mayoría de los registros eran hojas de papel sueltas, con los datos escritos a mano, a pesar de que se disponía de computadoras personales. En algunos aparecían datos relativos a consultores y también a contratistas individuales, sin que se indicara claramente en cada caso si la persona en cuestión era consultor o contratista. Esta mezcla de datos referentes a consultores y contratistas también quedó de manifiesto durante el examen de los listados de datos pertinentes del SIIG. En ellos figuraban pagos efectuados a diversos contratistas individuales por conceptos asignados a honorarios de los consultores (0111), en tanto que algunos consultores recibían pagos por conceptos que no correspondían al código 0111.

27. Debido a la falta de información, no fue posible comprobar si los aparentes errores que figuraban en los listados del SIIG eran sencillamente errores de registro o si reflejaban

un problema general de los departamentos, que ignoraban o no reconocían la diferencia entre los consultores y los contratistas individuales.

28. Aunque tanto los consultores como los contratistas individuales se contratan de forma intermitente, con arreglo a los acuerdos de servicios especiales, existen entre ellos diferencias significativas en cuanto a: a) la índole de los servicios que deben prestar y b) la cuenta presupuestaria en la que se cargan los gastos derivados de dichos servicios. De acuerdo con lo dispuesto en ST/AI/296:

a) Los consultores proporcionan “servicios de asesoramiento o asistencia que exijan especialización técnica o conocimientos específicos de los que normalmente carece el personal de plantilla de la Secretaría y que no responden a una necesidad constante en la Secretaría”; y

b) Los “servicios de consultores o participantes en reuniones de asesoramiento se financiarán exclusivamente con cargo a los fondos autorizados específicamente para dichos fines”.

Por otra parte, según se establece en ST/AI/295, los contratistas individuales, al igual que el “personal temporario” contratado con arreglo a la serie 100 o la serie 300 del Reglamento del Personal, relativas a los nombramientos de corta duración, son “personas que la Organización necesita de vez en cuando para que presten ayuda al personal de plantilla en sus funciones por el hecho de poseer una especialización técnica o conocimientos similares a los del personal ordinario o de los que la Organización experimenta una necesidad constante”. Se dispone, asimismo, que los gastos relativos a los contratistas individuales se imputen a “los fondos autorizados para personal temporario” o, “cuando se prevea la contratación de una gran cantidad de contratistas individuales, se podrá hacer una asignación específica a este respecto con cargo a los servicios por contrata”.

29. El hecho de que diversas dependencias de la Secretaría pasen por alto la distinción entre consultores y contratistas individuales puede atribuirse, en parte, a que en las actuales instrucciones administrativas no se definen claramente esos términos. En todo caso, es evidente que la situación ha afectado a la capacidad de la Secretaría para informar y dar cuenta del número y del costo de los servicios de consultores contratados por las Naciones Unidas. La OSSI no puede descartar la posibilidad de que en algunos casos, este problema, haya hecho que se pague a las personas que desempeñan funciones de consultoría con fondos destinados a los contratistas individuales. No obstante, la OSSI no ha encontrado pruebas de que ello haya ocurrido en la práctica.

30. Durante la reunión y examen de los datos procedentes del SIIG, la OSSI observó que el módulo pertinente de dicho sistema se había diseñado para recibir y procesar datos relativos a 13 "tipos de beneficiarios", de los cuales sólo cuatro se utilizan actualmente, a saber: "consultores", "contratistas individuales", "otras personas" y "funcionarios". La OSSI cree que este módulo podría utilizarse mejor para establecer distinciones entre las diferentes categorías del personal sobre las que la Secretaría tiene que presentar informes y justificaciones por separado. Asimismo, la auditoría reveló que el módulo del SIIG no brindaba suficientes controles de validación para desechar automáticamente los datos que no concordaran con el código presupuestario utilizado. Podría haber un control de validación que, por ejemplo, alertara sobre un grupo de asientos referidos a un consultor cuando el código de objeto de gastos utilizado no fuera el asignado a los honorarios de los consultores (0111, anteriormente 041).

31. En relación con los problemas de registro antes mencionados, la OSSI señaló que en su resolución 51/226, la Asamblea General había hecho suya la recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto en la que se exhortaba a la Secretaría a que reanudara la práctica de presentar cada dos años, junto con el informe sobre la contratación de funcionarios jubilados que la Comisión había solicitado, un informe sobre la contratación de consultores y la utilización de sus servicios siguiendo el formato de los informes anteriores sobre el tema. Es esta una razón más para que la Secretaría mejore su sistema de registro de datos y de presentación de informes intentando subsanar las actuales deficiencias que afectan a los registros y al módulo de personal del SIIG. Según el jefe del proyecto del SIIG, *"sólo pueden llevar registros los lugares de destino en que se haya aplicado el módulo 3 del SIIG. El SIIG ha sido diseñado para cumplir los requisitos indicados por la OSSI, pero hay que buscar soluciones provisionales hasta que se aplique en todo el mundo el módulo 3 del SIIG"*. La OSSI comprende que es necesario desplegar esfuerzos considerables para conciliar los datos durante el período de transición.

La OSSI recomienda lo siguiente:

a) Los diversos registros exigidos por las instrucciones administrativas pertinentes, que actualmente se llevan de forma manual, deben informatizarse utilizando el módulo de personal del SIIG en los lugares donde haya entrado en funcionamiento el módulo 3 del SIIG. En los lugares de destino en los que aún no haya entrado en funcionamiento el módulo 3 del SIIG deben adoptarse medidas provisionales adecuadas (AH97/28/3/010);

b) En la medida que sea necesario, deben hacerse las modificaciones necesarias en el módulo de personal del SIIG para que los datos correspondientes a las diversas categorías de personal a que se hace referencia en las directrices actuales (consultores, participantes en reuniones de asesoramiento, contratistas individuales, contratistas institucionales o empresariales, personal de cooperación técnica, expertos en misión y funcionarios de los servicios de ejecución, dirección y administración (ASOP) queden registrados y se pueda informar sobre ellos por separado (AH97/28/3/011);

c) Deben establecerse nuevos procedimientos de control e incorporarlos a las directrices revisadas, con definiciones más claras de los términos, para que se respete estrictamente la distinción entre consultores y otras categorías de personal contratado en virtud de acuerdos de servicios especiales al determinarse las necesidades de personal de ese tipo y al registrar todos los datos pertinentes relativos a su contratación (AH97/28/3/012); y

d) En las directrices revisadas debe figurar un nuevo término, "instituciones o empresas de consultoría", para hacer referencia a las instituciones, empresas u otras entidades similares contratadas por la Organización para que cumplan funciones de consultoría a fin de diferenciarlas de las entidades, que actualmente se denominan contratistas institucionales o empresariales, que desempeñan funciones que no son de consultoría (AH97/28/3/013).

(Firmado) Karl Th. PASCHKE  
Secretario General Adjunto de  
Servicios de Supervisión Interna