



Asamblea General

Distr. general
14 de marzo de 2000
Español
Original: inglés

Quincuagésimo quinto período de sesiones
Tema 118 de la lista preliminar*
Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo
y financiero de las Naciones Unidas

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el empleo de consultores en las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de remitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “El empleo de consultores en las Naciones Unidas” (JIU/REP/2000/2).

* A/55/50.



**EL EMPLEO DE CONSULTORES EN LAS
NACIONES UNIDAS**

Preparado por

*Andrzej T. Abraszewski
Armando Duque González
Sumihiro Kuyama*

Dependencia Común de Inspección



Ginebra
2000

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Abreviaturas		4
Resumen: objetivo, conclusiones y recomendaciones		5
I. Introducción	1-7	8
II. Reseña de la situación actual	8-30	9
A. Terminología y cuestiones conexas	8-24	9
B. Deficiencias y problemas examinados	25-30	12
III. Nivel de utilización de los servicios de consultores externos	31-55	14
A. Hechos y cifras	31-36	14
B. Disponibilidad de expertos en la Organización y duplicación de funciones	37-50	15
C. Función del proceso presupuestario	51-55	17
IV. Equilibrio geográfico en la consultoría	56-85	18
A. El principio de la distribución geográfica equitativa	56-58	18
B. Más hechos y cifras	59-65	18
C. Equilibrio geográfico y eficiencia de costos	66-72	20
D. El logro del equilibrio geográfico en términos prácticos	73-85	21
V. Presentación de informes a los Estados Miembros: la cuestión de la transparencia	86-109	22
A. Presentación de informes sobre el uso de consultores	86-91	22
B. Problemas de oportunidad, fiabilidad y comparabilidad	92-102	23
C. Aumento de la transparencia	103-109	25
Notas		26
Anexo		
Distribución geográfica de los consultores, 1998		30

Abreviaturas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASE	Acuerdos de servicios especiales
ASOP	Asistencia operacional
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCCA (PER)	Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (Cuestiones de Personal y Cuestiones Administrativas)
CCGO	Clasificación Común de los Grupos Ocupacionales
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
OPPP	Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
ST/AI	Secretaría/Instrucción administrativa
ST/SGB	Secretaría/Boletín del Secretario General
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen: objetivo, conclusiones y recomendaciones

Objetivo: Aplicación efectiva de las directrices establecidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el empleo de consultores por la Organización.

Conclusiones

a) En resoluciones recientes, la Asamblea General ha hecho suyas varias recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), la Junta de Auditores y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), así como medidas propuestas por el Secretario General; unas y otras configuran un marco para eliminar las irregularidades y lograr un mejor cumplimiento de las normas y la reglamentación existentes sobre el empleo de consultores (párrs. 4, 6, 12 y 25).

b) Es necesario afianzar el marco establecido recientemente aclarando en mayor medida ciertas cuestiones normativas pendientes y estableciendo mecanismos y procedimientos para facilitar su aplicación (párrs. 5, 13 y 14).

c) A lo largo de los años, los Estados Miembros han manifestado preocupación por estimar que se recurría excesivamente a los servicios de expertos externos, pero nunca se ha examinado en forma sistemática ni amplia la cuestión (párrs. 32, 37 y 38).

d) Para asegurarse de que se cumplan las directrices en la Secretaría es indispensable publicar circulares administrativas con mecanismos y procedimientos específicos, claros y susceptibles de aplicación (párr. 41).

e) Actualmente no existe un mecanismo para facilitar la aplicación de por lo menos dos de los siete principios básicos enunciados en la instrucción administrativa ST/AI/1999/7, que rige el empleo de consultores (párrs. 42 y 43 y 45 y 46).

f) El presupuesto por programas es el medio indicado para atender a las preocupaciones de los Estados Miembros, así como para encarar los problemas señalados por los órganos de supervisión interna y externa y las soluciones recomendadas por ellos (párr. 51).

g) La CCAAP y el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) podrían contribuir considerablemente al proceso examinando la medida en que se recurre a los servicios de expertos externos con cargo a todas las fuentes de financiación y los fundamentos para ello si dispusieran de información amplia sobre el empleo pasado y futuro de consultores (párr. 54).

h) En cuanto a los gastos de viaje de los consultores, en la instrucción administrativa correspondiente se indica que "podrá tenerse en cuenta el costo de los viajes, si bien esa clase de consideraciones no deberá comprometer el equilibrio geográfico en la adjudicación de contratos", pero no se establecen procedimientos claros sobre la forma de lograr ese objetivo. El texto de la instrucción administrativa puede dar lugar a confusión y dar pábulo a diferencias en las prácticas de las distintas oficinas de la Secretaría (párr. 71).

i) Debería examinarse con mayor detenimiento que hasta la fecha, y justificarse debidamente, la necesidad de que los consultores viajen; la justificación correspondiente debería incluirse en el contrato del consultor. Siempre que ello sea posible, deberían utilizarse otros medios de comunicación (teleconferencias, correo electrónico, facsímil, etc.) a fin de que los consultores viajen menos (párr. 72).

j) A fin de dar cumplimiento al requisito de que se amplíe la base geográfica para la contratación de consultores, en particular "mediante el establecimiento de normas adecuadas", según lo recomendado por la Junta de Auditores y apoyado por la Asamblea General en dos resoluciones subsiguientes, deberían estudiarse a fondo otros sistemas (párrs. 77 a 81).

k) A fin de promover el equilibrio geográfico, los Estados Miembros deberían alentar y facilitar la prestación de servicios de consultores por parte de sus nacionales e instituciones nacionales. A tal efecto, debería dárseles acceso amplio y oportuno a la información sobre los servicios de consultores que proyectan utilizar las distintas oficinas de la Secretaría (véanse los párrafos 84 y 85).

l) No parece haber razón para la práctica de presentar informes conjuntos sobre consultores y contratistas (ya se trate de individuos o instituciones), y de no incluir en ellos a quienes participan en reuniones consultivas (párr. 103).

m) El informe más reciente del Secretario General sobre los consultores contratados en 1998 (A/C.5/54/4) constituye un importante avance hacia el logro de la transparencia en lo que respecta al empleo de consultores en la Secretaría; en el presente informe se sugieren medidas para ampliar aún más el alcance de esa clase de informes. A los efectos de la comparación, deberían establecerse y mantenerse modalidades aceptables de presentación de informes (párrs. 99 y 100, 103 y 105 a 107).

Recomendaciones

1. A fin de garantizar el estricto cumplimiento de la reglamentación, las normas y las resoluciones de la Asamblea General existentes sobre el empleo de consultores y, en particular, para que los jefes de los departamentos y oficinas puedan cumplir sus obligaciones, el *Secretario General* debería dar instrucciones para que:

a) Se acelere la preparación del inventario de conocimientos especializados y se ponga a disposición de los directores de programas la base unificada de datos (párrs. 43 y 44).

b) Tan pronto como ello sea financieramente posible, se elabore un sistema de información electrónica sobre todos los programas sustantivos de las Naciones Unidas y se facilite la información correspondiente a los directores de programas (párrs. 45 a 48).

c) Hasta que ello suceda, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos examine todas las solicitudes de servicios de consultores para determinar si se dispone internamente de los conocimientos especializados necesarios y asesorar a los jefes de los departamentos y oficinas en consecuencia. Al mismo tiempo, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP) debería examinar todas las solicitudes de servicios de consultores y asesorar a los jefes de los departamentos y oficinas en los casos en que determine que hay duplicación de los trabajos o las actividades que ya han llevado a cabo, están realizando o han de reali-

zar otros departamentos, personas u oficinas de la Secretaría (párrs. 49 y 50).

2. *El Secretario General* debería incluir en la introducción del proyecto de presupuesto por programas un resumen de las tendencias en el nivel de recursos solicitados para consultores y expertos en comparación con el nivel de los recursos solicitados con tal fin en bienios anteriores (párr. 51).

3. *La CCAAP y el CPC* deberían ser invitados a incluir en sus informes sobre el presupuesto por programas observaciones detalladas y una evaluación de la situación con respecto, entre otras cosas, al nivel de los recursos para consultores con cargo al presupuesto ordinario y a recursos extrapresupuestarios. Debería proporcionarse a esos dos órganos información completa y detallada sobre los planes para el empleo de los recursos solicitados en relación con los servicios de consultores, así como sobre las sumas efectivamente gastadas para pagar los servicios de consultores en anteriores períodos presupuestarios (párr. 54).

4. *El Secretario General* debería establecer procedimientos operacionales claros sobre la forma de encarar la cuestión de los gastos de viaje de los consultores a fin de no perturbar el equilibrio geográfico en la adjudicación de contratos. Entre otras cosas, podría considerar si los gastos de viaje de los consultores deberían presupuestarse en una subpartida separada de las consignaciones para servicios de consultores o si, en definitiva, debería incluirse en el presupuesto general de viajes de una dependencia orgánica determinada (párr. 71).

5. *El Secretario General* debería estudiar distintas metodologías para lograr el equilibrio geográfico en el empleo de consultores e informar sobre opciones viables que permitieran a los Estados Miembros elegir, con conocimiento de causa, entre distintos sistemas (párrs. 79 a 81).

6. Hasta que se obtengan los resultados del estudio a que se hace referencia en la recomendación 5, *la Asamblea General* tal vez desee pedir al *Secretario General* que aplique los límites convenientes utilizados para la contratación de personal del cuadro orgánico financiado con cargo al presupuesto ordinario como norma para la distribución geográfica de los consultores (párrs. 82 y 83).

7. Con fines informativos, *el Secretario General* debería incluir en su informe anual sobre el empleo de consultores un cuadro con una comparación entre el punto medio de los límites convenientes utilizado para la distribución geográfica de puestos con cargo al presupuesto ordinario (expresado como porcentaje de la cifra básica) y la proporción que corresponde a cada país del número total de contratos de consultores durante el período sobre el cual se informa (párrs. 82 y 83).

8. *El Secretario General* debería asegurarse de que se facilitase oportunamente a las misiones permanentes de los Estados Miembros información sobre los servicios de consultores que se prevé que se necesitarán (párrs. 84 y 85).

9. Debería ampliarse el informe anual *del Secretario General* sobre los consultores contratados el año precedente. Además de presentarse los datos sobre consultores desglosados por nacionalidad, como se hace actualmente, deberían desglosarse los datos por países en desarrollo y otros países, y/o por grupos regionales. También deberían presentarse por separado los datos sobre los servicios de consultores y de expertos (participantes en reuniones consultivas), con un desglose por nacionalidad y fuente de financiación (presupuesto ordinario y recursos extrapresupuestarios) (párr. 105).

10. *La Asamblea General* debería examinar y evaluar todos los aspectos normativos y prácticos del empleo de consultores sobre la base de un informe ampliado que le presentaría el Secretario General en el quincuagésimo séptimo período ordinario de sesiones o de un examen a fondo que prepararía la Dependencia Central de Evaluación de la OSSI (párr. 109).

I. Introducción

1. El Grupo de Trabajo de alto nivel y composición abierta sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas recomendó varias medidas que posteriormente fueron consagradas por la Asamblea General en su resolución 51/241, de 31 de julio de 1997. En esta resolución, entre otras cosas, la Asamblea General pedía al "mecanismo de supervisión externa e interna que prestara atención lo antes posible ... a [las] prácticas y [los] procedimientos del empleo de consultores" y que le informase periódicamente al respecto¹. El presente informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) se ha preparado en respuesta a esa solicitud. En él se ha concentrado la atención en el empleo de consultores individuales en la Secretaría de las Naciones Unidas.

2. El empleo de consultores en las Naciones Unidas ha sido objeto, durante muchos años, de atento interés por parte de los Estados Miembros, que han expresado sus preocupaciones en cuanto a la política y la práctica en esta esfera de la gestión de los recursos humanos en varias resoluciones de la Asamblea General. El tema también ha sido objeto de varios informes de la Dependencia Común de Inspección sobre las Naciones Unidas y otras organizaciones del sistema.

3. El primero de esos informes fue preparado en 1973, en respuesta a la solicitud de la Quinta Comisión de la Asamblea General de que se efectuase un examen general de la cuestión de los expertos y consultores contratados por distintos servicios de las Naciones Unidas (A/8531/Add.1). En posteriores informes se abordó la cuestión de la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo y el empleo de consultores y expertos en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En el quinto informe, publicado en 1982, la DCI proporcionó información sobre los progresos logrados en la aplicación de los principios y las directrices para el empleo de consultores y expertos en las Naciones Unidas². La DCI ha llegado a la conclusión de que éste es el momento oportuno para retomar el tema.

4. Del debate sobre el empleo de consultores celebrado por la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones y la consiguiente resolución sobre la gestión de los recursos humanos (resolución 53/221, de 7 de abril de 1999) pueden extraerse im-

portantes directrices normativas que deberían servir para resolver los problemas existentes y mejorar considerablemente la situación en cuanto al empleo de expertos externos en la Organización³.

5. En el presente informe, la DCI ha concentrado la atención en determinadas cuestiones de política no resueltas, así como en la aplicación práctica de principios ya establecidos. En efecto, aún no se han resuelto importantes cuestiones de política, en particular la metodología para evaluar las necesidades de servicios de expertos externos; el equilibrio geográfico en la contratación de consultores; la transparencia mediante la preparación de informes adecuados a fin de facilitar la función de los órganos intergubernamentales en materia de buena administración y supervisión; y las respectivas responsabilidades de los principales asociados en la contratación de consultores: los departamentos sustantivos y los órganos centrales de gestión (la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP)). Éstas son todas cuestiones que requieren ulterior dilucidación y la adopción de medidas a fin de establecer un conjunto coherente de procedimientos y mecanismos que permitan poner en práctica plenamente la intención legislativa de las resoluciones de la Asamblea General sobre el empleo de consultores.

6. Al preparar el presente informe tuvimos especial cuidado en tomar como base y seguir desarrollando los recientes informes de los otros órganos de supervisión de las Naciones Unidas, en particular, el informe de la Junta de Auditores para el bienio terminado el 31 de diciembre de 1995⁴ y el informe sobre la auditoría de la utilización de servicios de consultores en 1996 preparado por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)⁵. En estos informes se recomendaban medidas prácticas para mejorar la situación, muchas de las cuales, aunque no todas, fueron aceptadas por el Secretario General en las directrices generales para la contratación y la utilización de los servicios de consultores de septiembre de 1998⁶ y posteriormente incorporadas en la instrucción administrativa sobre consultores y contratistas individuales publicada en agosto de 1999⁷. Confiamos en que el presente informe de la DCI será un complemento útil de esos informes y constituirá un nuevo ejemplo de la eficaz labor sinérgica de los órganos de supervisión.

7. A fin de definir las “mejores prácticas” que podrían aplicar las Naciones Unidas, los Inspectores celebraron entrevistas con funcionarios bien informados de la FAO y la UNESCO, y examinaron la política y las prácticas de esos organismos especializados en relación con el empleo de expertos externos. Quisiéramos dar las gracias a todos los funcionarios de las Naciones Unidas, la FAO y la UNESCO que participaron en las entrevistas para el presente informe o que contribuyeron de algún otro modo a su preparación por las ideas y la experiencia que compartieron tan gentilmente.

II. Reseña de la situación actual

A. Terminología y cuestiones conexas

8. Para la ejecución de sus programas, las Naciones Unidas recurren a una combinación de diversos recursos humanos, fundamentalmente personal de plantilla, complementado con personal temporario y “no funcionarios”. Las funciones del personal de plantilla consisten en “ejecutar los programas sustantivos y desempeñar las funciones de apoyo y prestación de servicios previstas en la Carta que los órganos legislativos de la Organización han determinado que son responsabilidad directa del Secretario General”⁸. La Secretaría necesita sus servicios en forma continuada y son nombrados con contratos de un año o más.

9. Se emplea al personal temporario para complementar los servicios que presta el personal de plantilla durante períodos de máximo volumen de trabajo o demanda imprevista de servicios, para cubrir ausencias y vacantes temporales o para prestar servicios de conferencias u otros servicios a corto plazo. Se exigen al personal temporario las mismas aptitudes que al personal de plantilla, pero se les dan contratos de menos de un año. En otros casos, se trata de personas con aptitudes especiales que son empleadas intermitentemente para ocupar puestos de alto nivel (representantes o enviados especiales) con contratos de servicios efectivos.

10. Los “no funcionarios” pueden agruparse según las funciones que cumplen. Los contratistas (individuos, instituciones o empresas) prestan asistencia directa al personal de plantilla, contribuyendo aptitudes análogas a las del personal de plantilla y desempeñando funciones similares, o, en el caso de los contratistas externos, llevando a cabo toda una gama de funciones no básicas para la Organización. Los consultores (individuos, ins-

tuciones o empresas) y participantes en reuniones consultivas (frecuentemente denominados “expertos”) aportan aptitudes, conocimientos teóricos y prácticos especiales que por lo general no posee el personal de plantilla y que no se necesitan en forma continuada en la Secretaría. El personal de cooperación técnica (personal de proyectos, incluidos los asesores, expertos en misión y expertos nacionales) es contratado para aportar conocimientos técnicos.

11. Los procedimientos para obtener los servicios del personal temporario y la mayoría de los no funcionarios constan en las instrucciones administrativas, cuatro de las cuales se remontan al decenio de 1980:

- ST/AI/295, de 19 de noviembre de 1982, sobre personal temporario y contratistas individuales;
- ST/AI/296, de la misma fecha, sobre consultores y participantes en reuniones consultivas;
- ST/AI/297, de la misma fecha, sobre personal de cooperación técnica y asistencia operacional;
- ST/AI/327, de 23 de enero de 1985, sobre contratistas institucionales o empresariales.

12. Entre las deficiencias señaladas por los órganos de supervisión en recientes informes figura el hecho de que diversas dependencias de la Secretaría hagan caso omiso de la distinción entre consultores y contratistas individuales. Ello se ha atribuido, en parte, a que “en las actuales instrucciones administrativas no se definen claramente esos términos”⁹, así como a la práctica (actualmente abandonada) de utilizar acuerdos de servicios especiales para obtener los servicios de consultores y contratistas individuales. A fin de aclarar la situación, en las directrices generales del Secretario General para la utilización de los servicios de consultores en la Secretaría, de 15 de septiembre de 1998, se proponían las siguientes definiciones de los términos “consultores”, “contratistas individuales”, “participantes en reuniones consultivas” y “contratistas institucionales/consultores empresariales” (A/53/385, párr. 4):

a) Consultores

El “consultor es una autoridad o un especialista de reconocida competencia en una materia determinada, contratado temporalmente por las Naciones Unidas en calidad de consultor o asesor de la Secretaría. Los consultores deberán poseer una especialización teórica o conocimientos específicos de los que normalmente carece el personal de plantilla de la Organización y que

no responden a una necesidad constante de la Secretaría. Las funciones del consultor están orientadas a los resultados y normalmente suponen el análisis de problemas, la dirección de seminarios o cursos de capacitación, la preparación de documentos para conferencias y reuniones o la redacción de informes sobre cuestiones comprendidas en su campo de especialización respecto de las cuales se solicita asesoría o asistencia. El consultor no podrá desempeñar funciones que correspondan al personal de plantilla de la Organización ni se le asignarán responsabilidades de representación o supervisión”.

b) Contratistas individuales

El “contratista individual es una persona contratada ocasionalmente por la Organización con arreglo a un contrato temporal a fin de que aporte su competencia profesional, su pericia o sus conocimientos para el desempeño de una tarea o de parte de un trabajo específico contra el pago de un honorario. No es necesario que el contratista individual trabaje en los locales de las Naciones Unidas. Puede desempeñar funciones a tiempo completo o a tiempo parcial similares a las del personal de la Organización, como suministro de servicios de traducción, edición, enseñanza de idiomas, información pública, servicios de secretaría y administrativos y servicios de mantenimiento a tiempo parcial, u otras funciones que podría desempeñar el personal de plantilla”.

c) Participantes en reuniones consultivas

Los “participantes en reuniones consultivas son personas cuyos servicios se requieren en calidad de miembros de grupos especiales de expertos, cursos prácticos, seminarios y simposios. Se les invita a participar mediante una carta en la que se dan detalles acerca de la reunión, su situación jurídica y sus obligaciones. Normalmente no se pide a los participantes en reuniones consultivas que proporcionen otros servicios a la Organización fuera de los que prestan como participantes en la reunión en cuestión, pero pueden convenir en aportar trabajos sin costo para su consideración en la reunión.

... Sin embargo, toda persona a quien se invita, además de participar en la reunión, a aportar un trabajo escrito o proporcionar otros servicios relacionados con la reunión por los cuales las Naciones Unidas pagan un honorario, será considerada consultor y contratada en calidad de tal”.

d) Contratistas institucionales/consultores empresariales

“Contratistas institucionales/consultores empresariales son personas o grupos de personas cuyos servicios requiere temporalmente la Organización, que los obtiene mediante contrato celebrado directamente con la institución de la que son empleados o subcontratistas. En tales casos no existe relación contractual alguna entre las personas de que se trata y las Naciones Unidas. Dichos contratos se tramitan entre el departamento u oficina interesados y la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo del Departamento de Gestión, de conformidad con la delegación de autoridad existente en materia de adquisiciones ...”

La Asamblea General, en su resolución 53/221, de 7 de abril de 1999 (secc. VIII, párr. 1), hizo suyas las definiciones precedentes de consultores y contratistas individuales. Con ligeras modificaciones, las definiciones fueron retomadas en la instrucción administrativa recientemente publicada sobre consultores y contratistas individuales (ST/AI/1999/7, de 25 de agosto de 1999), que reemplaza parcialmente a ST/AI/295 y ST/AI/296.

13. Los autores del presente informe consideran, por una parte, que las cuatro nuevas definiciones constituyen una mejora respecto de la situación anterior, pero, por otra, estiman que son un tanto amplias, como señaló la Comisión Consultiva en su informe más reciente (A/54/450, párr. 21, de 7 de octubre de 1999). Sólo la experiencia que se adquiriera con su aplicación en los próximos años permitirá evaluar su utilidad y determinar si se necesita mayor precisión. Sobre la base de esa experiencia, la Asamblea General tal vez vuelva a considerar la cuestión en el contexto de un examen general y a fondo del tema después de tres años de aplicación de las directrices, según se recomienda más abajo (véase el párrafo 109).

14. Nos preocupa que, a pesar de las recientes resoluciones de la Asamblea General y los debates conexos, la publicación de directrices generales y la promulgación de una nueva instrucción administrativa, aún queden problemas por resolver. Algunos de ellos guardan relación con cuestiones de terminología que se examinan en los párrafos que figuran a continuación. Asimismo quisiéramos señalar que la nueva instrucción administrativa no resulta clara a nivel de algunos aspectos importantes de procedimiento; estas cuestiones se examinan en los capítulos subsiguientes.

15. En la definición a) del párrafo 12 *supra* se indica que todo consultor deberá “poseer una especialización teórica o conocimientos específicos de los que normalmente carece el personal de plantilla de la Organización y que no responden a una necesidad constante de la Secretaría”. Esta es la característica determinante de la condición de consultor de las Naciones Unidas. El concepto tiene una larga trayectoria en la Organización. En efecto, figuraba entre los principios generales que regían el empleo de expertos externos en una instrucción administrativa de 1975¹⁰, fue reiterado como principio general en otra instrucción administrativa de 1982¹¹ y se incluyó en la definición de consultor de la nueva instrucción administrativa de agosto de 1999.

16. Tomando como base esta característica definitoria, la DCI deliberó sobre el alcance del término “consultor”, en parte debido a las evidentes ambigüedades que se pusieron de manifiesto durante la preparación del presente informe. El punto de partida fue el proyecto de presupuesto por programas, en cuyos resúmenes por objetos de los gastos (por lo menos en los proyectos de presupuesto para los bienios 1996–1997, 1998–1999 y 2000–2001) los “consultores” y los “expertos” estaban agrupados en una misma partida. A falta de notas explicativas en esos cuadros de resumen del proyecto de presupuesto por programas, existe la posibilidad de confusión: ¿qué abarca el término “consultor”?, ¿qué ha de entenderse por “experto”? En realidad, en el proyecto de presupuesto por programas no se proporciona definición alguna; el lector debe estar en antecedentes o tener acceso a documentación complementaria.

17. Según la definición citada anteriormente, por “consultor” en general se entiende toda persona que suscribe, directamente con las Naciones Unidas, un contrato de consultor que es tramitado por el servicio pertinente de recursos humanos y por el cual se compromete a proporcionar determinados conocimientos prácticos o técnicos. Sin embargo, también es posible que una institución o una empresa envíen sus empleados a las Naciones Unidas para prestar servicios de asesoramiento; en este caso, el contrato es con la institución o la empresa y no con el particular y es tramitado por el servicio pertinente de adquisiciones. La prestación de servicios de consultores por instituciones o empresas se rige por una instrucción administrativa de 1985¹². En la nueva instrucción administrativa sobre el empleo de consultores y contratistas individuales, de agosto de 1999, no se menciona esta clase de servi-

cios de consultores. Cabe observar también que los servicios de consultores pueden ser prestados por personal proporcionado gratuitamente por gobiernos y otras entidades.

18. Al analizar el sistema contable de las Naciones Unidas (claves de asignación y objetos de los gastos) se llega a la conclusión que, el término “experto” abarca diversas categorías de individuos, incluidos los “expertos técnicos” y los “expertos en misión”. En realidad, en la partida del proyecto de presupuesto por programas el término “experto” alude a un participante en una reunión consultiva. Con arreglo a la definición c) del párrafo 12 *supra*, los participantes en reuniones consultivas son personas que participan en reuniones de grupos especiales de expertos, seminarios, cursos prácticos o simposios. Ello se aclara en cierta medida en las descripciones del proyecto de presupuesto por programas, pero no resulta claro en absoluto en los cuadros de resumen, a los que convendría añadir notas explicativas para facilitar la función de supervisión de los Estados Miembros.

19. Es lógico agrupar a los consultores con los participantes en reuniones consultivas, pues comparten la característica definitoria de contar con conocimientos prácticos y teóricos que normalmente no tiene el personal de plantilla y que no se necesitan en forma continuada en la Secretaría¹³. Ésta fue la posición adoptada por la DCI en su primer informe sobre el tema, preparado en 1973¹⁴. También concuerda con el hecho de que los “consultores y grupos de expertos” constituyen uno de los principales objetos de los gastos del presupuesto por programas, es decir grupos de objetos de los gastos compatibles entre los cuales los directores de programas pueden asignar los gastos efectivos con cierta flexibilidad¹⁵. En el pasado, los informes sobre consultores y participantes en grupos especiales de expertos se presentaban en un único documento¹⁶, y la Asamblea General, en su resolución 51/226, pidió a la Secretaría que reanudase la práctica de presentar esa clase de informes siguiendo el formato de los informes anteriores sobre el tema.

20. El grupo principal “consultores y grupos de expertos” mencionado en el párrafo precedente abarca los siguientes subgrupos:

Clave del objeto de los gastos	Descripción
040	Consultor
041	Consultores—Honorarios por servicios especiales
046	Viajes de consultores
048	Consultores—Honorarios y cargos de instituciones
060	Viajes de no funcionarios con fines especiales
061	Viajes de grupos de expertos
062	Grupos especiales de expertos—Gastos diversos

Así pues, parecería que la partida “consultores y expertos” del proyecto de presupuesto por programas abarca a las consultas individuales, los consultores de instituciones y los participantes en reuniones consultivas, todos los cuales comparten la característica definitiva de prestar servicios de asesoramiento a que se hacía referencia más arriba.

21. La DCI señala que la clave 048 de los objetos de los gastos se refiere a los honorarios y los cargos por concepto de consultores proporcionados por instituciones. Sin embargo, no resulta claro en qué medida, si acaso, la clave 048 también incluye a los consultores proporcionados por empresas. Si en las cuentas de la Organización los gastos por concepto de consultores de empresas también figuran en algún otro lugar, el grupo principal “consultores y expertos” de los objetos de los gastos sólo refleja parcialmente los gastos de la Organización en servicios de consultores.

22. La rúbrica “contratistas institucionales y consultores empresariales”, que es el título de la definición propuesta en las directrices generales del Secretario General (véase el párrafo 12, apartado d) *supra*) ha introducido un elemento adicional de ambigüedad en una terminología ya de por sí confusa, pues da a entender que sólo las instituciones (y no las empresas) proporcionan contratistas y que sólo las empresas (y no las instituciones) proporcionan consultores, lo cual no es así. De la instrucción administrativa ST/AI/327, de 23 de enero de 1985, aún en existencia, titulada “Institutional or corporate contractors” se desprende claramente que los servicios de consultores pueden ser prestados por instituciones y empresas.

23. En algunos de los bienios anteriores (por ejemplo, 1994–1995) se proporcionó el desglose entre “consul-

tores” y “expertos” en el cuadro de resumen del proyecto de presupuesto por programas, pero ya no es así. En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000–2001, la suma solicitada con cargo al presupuesto ordinario para servicios de consultores y expertos es de 18,6 millones aproximadamente. En el primer informe de la CCAAP sobre este proyecto de presupuesto por programas, se indicaba que “del total de 18,6 millones de dólares, 10,7 millones de dólares correspondían a gastos de consultores”; sin embargo, esta última cifra no figura en los cuadros de resumen del proyecto de presupuesto por programas¹⁷. En la mayoría de las secciones del presupuesto por programas, es posible efectuar el desglose entre los gastos de “consultores” y los de “expertos” a partir de las partes descriptivas, pero la presentación no es sistemática de una sección a otra ni, en algunos casos, siquiera clara¹⁸.

24. El Grupo de Trabajo de composición abierta de alto nivel mencionado en el párrafo 1 *supra* pidió a los órganos de supervisión que informaran sobre el empleo de consultores, y en sucesivas resoluciones de la Asamblea General también se aborda la cuestión del empleo de consultores. La Asamblea General tal vez desee proporcionar orientación en cuanto a la manera de informar sobre el empleo de expertos (participantes en reuniones consultivas) en futuros informes sobre el empleo de consultores. A los fines del presente informe, la DCI ha partido de la base de que los gastos en relación con los participantes en reuniones consultivas no constituyen la principal preocupación de la Asamblea y, si bien nos referimos a esta cuestión en varias ocasiones, hemos concentrado nuestra atención en los consultores. Además, en el presente informe se hace hincapié fundamentalmente en los consultores individuales, es decir, los que son contratados directamente por las Naciones Unidas con arreglo a un contrato de consultores. (Ello se ha hecho a los efectos de la coordinación con un informe de la DCI sobre empresas privadas de consultores terminado recientemente.) Sin embargo, a la Dependencia le ha resultado difícil determinar las estimaciones, las consignaciones y los gastos que corresponden exclusivamente al grupo “consultores individuales”, según se definió anteriormente.

B. Deficiencias y problemas examinados

25. Varios informes publicados en los últimos años han versado sobre las importantes deficiencias de la

práctica de emplear consultores en las Naciones Unidas. En 1996, la Junta de Auditores señaló varios problemas¹⁹:

- La práctica generalizada de identificar un solo candidato a los efectos de la selección, sobre la base de contactos personales o recomendaciones, así como la adjudicación de sucesivas consultorías a la misma persona;
- La contratación de consultores procedentes de una base geográfica limitada;
- La omisión en los mandatos de objetivos concretos y fechas para su consecución que permita medir el desempeño de los consultores;
- Diferencias en la remuneración pagada a los consultores por dependencias comparables de la Secretaría.

En una auditoría de marzo de 1998 efectuada por la OSSI sobre el empleo de consultores en 1996, también se señalaban deficiencias en la aplicación de las normas y la reglamentación existentes, en particular:

- La falta de listas adecuadas de candidatos para la selección de consultores individuales;
- La frecuente contratación de consultores a partir de listas unipersonales presentadas por los departamentos que habían de utilizar sus servicios;
- La falta de verificación previa de los antecedentes y preparación profesionales de los candidatos;
- El hecho de que no se observase la distinción entre consultores y contratistas individuales según las definiciones que constaban en las instrucciones administrativas existentes;
- Prácticas inadecuadas a nivel de los departamentos para dejar constancia de las consultorías y presentar información al respecto;
- Grandes diferencias en la remuneración por servicios similares.

26. La mayoría de estos problemas no son nuevos y han sido abordados en recomendaciones de informes anteriores de los órganos de supervisión interna y externa, incluida la DCI, por lo que su persistencia a lo largo de muchos años es motivo de preocupación. Las deficiencias a nivel de los controles internos son la causa de muchos de esos problemas y las recomendaciones del informe de auditoría de la OSSI fundamen-

talmente tenían por objeto lograr que los procedimientos operacionales y las prácticas de la reglamentación existente fuesen más estrictos.

27. A solicitud de la Asamblea General, en septiembre de 1998 el Secretario General publicó directrices generales para la utilización de los servicios de consultores en la Secretaría (A/53/385), documento en que se aclaraba la función que correspondía a las distintas oficinas en la contratación de consultores y contratistas individuales y que abarcaba cuestiones de procedimiento, como las funciones de los consultores, el proceso de selección, la situación contractual, la remuneración y la evaluación del desempeño. En las directrices también se preveía la presentación de informes bienales por conducto de la CCAAP, tarea que se vería facilitada por la reunión, a cargo de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos en el marco del Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG), de datos mundiales sobre los contratos de consultores y contratistas individuales.

28. En su resolución 53/221, de 7 de abril de 1999 (secc. VIII, párrs. 1 a 3), la Asamblea General tomó nota con preocupación de la persistencia de las deficiencias de la contratación de consultores que la Junta de Auditores había señalado anteriormente; reiteró su petición de que se aplicasen cabalmente las recomendaciones de la Junta, que la Asamblea había hecho suyas en sus resoluciones 51/226 y 53/204, y, a tal efecto, pidió al Secretario General que le presentase un informe por conducto de la Junta de Auditores en la parte principal de su quincuagésimo cuarto período de sesiones. El informe correspondiente del Secretario General (A/54/164) y las observaciones conexas de la Junta de Auditores (A/54/165) se distribuyeron el 16 de julio de 1999.

29. En cuanto a las directrices generales del Secretario General, la Asamblea General tomó nota de ellas en su resolución 53/221 (secc. VIII, párrs. 11 y 12) con sujeción a ciertas disposiciones, y le pidió que distribuyese las directrices revisadas en toda la Secretaría con carácter prioritario, con miras a garantizar su pleno cumplimiento. La Dependencia ha observado que las directrices fueron, efectivamente, "distribuidas" a todos los jefes de los departamentos y las oficinas adjuntas a un memorando de envío de fecha 9 de abril de 1999 de la Subsecretaría General de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, con la indicación de que se difundieran "en una instrucción administrativa tan

pronto como fuera posible”, lo cual se llevó a cabo finalmente el 25 de agosto de 1999 (ST/AI/1999/7).

30. Además de las deficiencias y los problemas examinados en los párrafos precedentes, o relacionados con ellos, hay varias cuestiones fundamentales de política y de carácter práctico en relación con el empleo de los servicios de consultores que se abordan en los capítulos del presente informe que figuran a continuación.

III. Nivel de utilización de los servicios de consultores externos

A. Hechos y cifras

31. En una resolución reciente sobre el presupuesto por programas para 1998–1999, la Asamblea General declaró que “[l]amenta la tendencia a recurrir con excesiva frecuencia a los servicios de consultores, en particular en esferas en que se cuenta con expertos en la propia Organización, y pide al Secretario General que en el futuro recurra a los servicios de consultores sólo cuando no se cuente con expertos en la Organización y de conformidad con las normas y los reglamentos vigentes y las resoluciones correspondientes”²⁰.

32. Desde hace años los Estados Miembros vienen expresando preocupación respecto de la frecuencia con que se recurre a los expertos externos. A comienzos de los años ochenta, esta preocupación se relacionaba con la tendencia de las consignaciones para consultores y expertos a aumentar a una tasa superior a la tasa de aumento del presupuesto por programas. La DCI en un informe anterior, por ejemplo, señalaba que entre 1962 y 1981 la tasa de aumento de los créditos consignados para consultores y expertos había sido dos veces superior a la tasa de aumento del total de las consignaciones con cargo al presupuesto ordinario²¹.

33. Sin embargo, en el período 1984–1985 a 1998–1999 se observa un cambio en la situación. Si bien entre esos dos bienios el total de las consignaciones para el presupuesto ordinario aumentó en un 57% en valores nominales, las consignaciones para servicios de consultores y expertos disminuyeron en un 9% aproximadamente²². Estas tendencias a más largo plazo pueden apreciarse también en la variación de la proporción de los gastos por concepto de expertos externos cuyos servicios son financiados con cargo al presupuesto ordinario: la proporción del total del presupuesto ordina-

rio consignado para sufragar los servicios de consultores y expertos ha disminuido del 1,1% en el bienio 1984–1985 al 0,6% aproximadamente en el bienio 1998–1999. Sin embargo, no fue posible seguir las tendencias a más largo plazo de los recursos extrapresupuestarios en la documentación impresa, pues la partida “consultores y expertos” no figuraba como un objeto de los gastos separado en los cuadros sobre fondos extrapresupuestarios antes del bienio 1994–1995.

34. Así pues, analizamos los datos del presupuesto ordinario y los recursos presupuestarios durante un período más breve (1994–1995 a 1998–1999). En el caso del presupuesto ordinario, los créditos consignados para consultores y expertos disminuyeron ligeramente, de 16,3 millones de dólares en 1994–1995 a 16,0 millones de dólares en 1998–1999, lo cual representa una disminución del 1,8%, mientras que el total de las consignaciones presupuestarias disminuyeron en un 3% durante el mismo período. En cambio, aumentaron considerablemente los recursos extrapresupuestarios consignados para atender a gastos de consultores y expertos: de 65,9 millones de dólares en 1994–1995 a 96,4 millones de dólares en 1998–1999, lo cual representa un aumento del 46% aproximadamente en comparación con la disminución del 20% en el total de las consignaciones extrapresupuestarias durante el mismo período. También aumentó la proporción de los gastos por concepto de consultores y expertos en el total de los recursos extrapresupuestarios (del 1,5% en 1994–1995 al 2,7% en 1998–1999).

35. De la información proporcionada en el párrafo precedente se desprende que han aumentado marcadamente los gastos extrapresupuestarios en consultores y expertos tomados conjuntamente, por lo menos desde el bienio 1994–1995. Ese aumento debe considerarse en el contexto de las restricciones a que tuvo que hacer frente la Organización en ese período, en particular la reducción de los recursos con cargo al presupuesto ordinario, así como la necesidad de cumplir nuevos mandatos. En su informe sobre la ejecución de los programas en el bienio 1996–1997 el Secretario General señalaba que, pese a las limitaciones a que habían tenido que hacer frente “los directores de programas han alcanzado elevadas tasas de ejecución gracias al redespigüe de recursos de otros productos programados, a la utilización de fuentes extrapresupuestarias de financiación y/o la financiación de los consultores a corto plazo con cargo a puestos vacantes”²³.

36. Como resultado de los cambios introducidos en la presentación del proyecto de presupuesto por programas, son pocos los bienes respecto de los cuales puede obtenerse, en la documentación impresa, datos separados sobre consultores y expertos. Sin embargo, la Dependencia pudo obtener esa clase de información para los bienes 1992-1993 y 2000-2001. En el caso de los consultores, las estimaciones para el bienio 2000-2001 reflejan una ligera disminución (1%) en las consignaciones del presupuesto ordinario en comparación con las correspondientes al bienio 1992-1993, mientras que prácticamente no hay variación en la proporción del presupuesto ordinario consignada para sufragar los servicios de consultores (menos del 0,5% en cada bienio). En cambio, según las estimaciones, las consignaciones con cargo al presupuesto ordinario para sufragar los servicios de expertos (es decir, participantes en reuniones consultivas), aumentaron marcadamente: en más del 60% durante ese período²⁴.

B. Disponibilidad de expertos en la Organización y duplicación de funciones

37. En su informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999, la CCAAP señalaba que, en varios casos, una reducción del número de puestos iba acompañada de un aumento de los recursos solicitados para gastos de consultores y expertos. Se había informado a la Comisión de que ello permitiría lograr una mayor flexibilidad en la ejecución del programa de trabajo. Sin embargo, la Comisión recordaba sus recomendaciones anteriores de que "se recurra a consultores únicamente cuando no se disponga del personal especializado necesario en la Organización"²⁵.

38. La inquietud expresada recientemente por los Estados Miembros en el sentido de que se recurre en forma excesiva a los servicios de consultores tiene su origen en la impresión de que se utilizan los servicios de consultores cuando en realidad la Organización dispone de los expertos necesarios²⁶. Sobre la base de las respuestas obtenidas en las entrevistas celebradas para preparar el presente informe, la Dependencia estima que esa impresión puede muy bien tener fundamento. A pesar de la inquietud expresada reiteradamente por los Estados Miembros al respecto, al parecer actualmente la práctica consiste en limitar la búsqueda de personal para atender a determinadas necesidades al departa-

mento de que se trata y evitar una búsqueda a nivel de toda la Secretaría. En realidad, nunca se ha abordado en forma sistemática ni exhaustiva la cuestión del uso excesivo de los servicios de expertos externos.

39. En su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, la CCAAP recordó una vez más sus recomendaciones anteriores de que se recurriese a consultores únicamente cuando la Organización no contase con los conocimientos especializados necesarios y subrayó la importancia de que se cumpliesen estrictamente las disposiciones de la resolución 53/221, de 7 de abril de 1999, sobre la gestión de los recursos humanos²⁷. Sólo si se cumplen los requisitos enunciados en esta resolución podrá justificarse un nivel determinado de utilización de los servicios de expertos externos. Cabe señalar que recientemente la Asamblea General, en su resolución 54/249, de 23 de diciembre de 1999, sobre las cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, una vez más indicó que lamentaba que continuase "la tendencia a recurrir en forma excesiva a los servicios de consultores cuando la Organización cuenta con personal especializado ...". Además, en esta resolución la Asamblea redujo en 2 millones de dólares aproximadamente (un 11%) el nivel de los recursos solicitados por el Secretario General para consultores y expertos en el bienio 2000-2001.

40. De esa resolución de la Asamblea General se desprende claramente que la observancia por la parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, de la reglamentación, las normas y las resoluciones sobre la contratación de consultores sigue siendo insatisfactoria, pese a las muchas recomendaciones formuladas al respecto por la CCAAP, la Junta de Auditores y la OSSI. Los Inspectores opinan que esta situación debe ser considerada con máxima seriedad y que deberían adoptarse medidas nuevas y eficaces a fin de atender a la voluntad legislativa de los Estados Miembros y permitir la aplicación de las normas ya promulgadas por la Secretaría.

41. Hemos examinado las directrices generales del Secretario General publicadas en 1998 (A/53/385), su informe de 1999 sobre la contratación y utilización de los servicios de consultores (A/54/165) y la instrucción administrativa promulgada recientemente. Quisiéramos señalar los defectos en el proceso de selección de consultores prescrito en la instrucción administrativa, defectos que no sólo atentan contra la consecución de los objetivos definidos por la Asamblea General, sino que,

con toda seguridad, garantizarán que no se alcancen. Las directrices e instrucciones deben ser claras y comprensibles y proporcionar a los responsables de su aplicación los medios necesarios para ponerlas en práctica.

42. A continuación figuran dos de los siete "principios generales" que rigen el empleo de consultores, según se definieron en la sección 2 de ST/AI/1999/7:

"b) Que los servicios necesarios no puedan ser prestados por el personal de la **Secretaría** (sin subrayar en el original) por carecer éstos de los conocimientos teóricos y/o prácticos necesarios ...;

e) Que los servicios que han de prestarse no dupliquen los trabajos ni las actividades que otras personas, departamentos u oficinas de la **Secretaría** (sin subrayar en el original) ya han llevado a cabo, están realizando o han de realizar;"

43. En cuanto al principio b), actualmente no existe un mecanismo que permita determinar si, a nivel de la Secretaría en general, hay funcionarios con los conocimientos teóricos y/o prácticos especializados necesarios. La única dependencia de la Secretaría que cuenta con información amplia sobre las aptitudes del personal es la Oficina de Gestión de Recursos Humanos. Es, pues, necesario establecer un mecanismo que permita, a nivel de toda la Secretaría, clasificar sistemáticamente los conocimientos teóricos y prácticos especializados del personal de modo que sea posible identificarlos cuando haya que atender a necesidades concretas. En este contexto, cabe señalar que la Oficina de Gestión de Recursos Humanos ya ha iniciado un programa para llevar constancia de los conocimientos especializados de todo el personal de la Secretaría y felicitamos a la Oficina por esta oportuna iniciativa. El inventario de conocimientos especializados comenzó a prepararse en octubre de 1998 con un cuestionario dirigido al personal y basado en la Clasificación Común de los Grupos Ocupacionales (CCGO) elaborada por la Comisión de Administración Pública Internacional²⁸. Sin embargo, se ha informado a la Dependencia de que los departamentos sustantivos se han demorado en responder al cuestionario y que hacia fines de 1999 sólo se había reunido información sobre el 40% del personal.

44. A la larga, la base unificada de datos se facilitará a todos los departamentos y oficinas con arreglo a determinadas condiciones, normas y procedimientos. Una

vez que se disponga de información completa, la base de datos podría utilizarse para identificar sistemáticamente a los funcionarios con conocimientos especializados en la Organización y asignarlos a la satisfacción de determinadas necesidades, si bien puede haber casos en que los funcionarios identificados no estén disponibles inmediatamente por tener que atender a sus funciones habituales. Sin embargo, el inventario de conocimientos especializados podría servir para que los directores de programas cumplieran con la instrucción administrativa. (**Recomendación 1 a**)

45. En cuanto al principio e) citado más arriba, con arreglo a la sección 3 de ST/AI/1999/7 la labor que se ha de encomendar a un consultor "... no podrá incluir funciones ya asignadas a funcionarios en fecha reciente o que se proyecta asignarles en un futuro próximo" y el jefe del departamento o la oficina correspondiente deberá certificar que se ha cumplido con esta condición como requisito previo para la contratación del consultor. Puesto que en esta sección de la instrucción administrativa no se hace referencia a la Secretaría, podría pensarse que, en este caso, la certificación debe guardar relación con las funciones asignadas o por asignarse a funcionarios del departamento o la oficina que corresponda únicamente. Sin embargo, cabe recordar que en los "principios generales" detallados en la sección 2 de la instrucción administrativa (que reflejan los incluidos en las directrices generales del Secretario General), se estipula claramente que sólo podrán contratarse consultores cuando se cumplan determinadas condiciones, entre las que figuran las dos indicadas precedentemente.

46. Dados los "antecedentes legislativos" de esta cuestión, estimamos que es claro que lo que se desea es que se determine que los servicios que han de prestarse no dupliquen trabajos recientes, en curso o propuestos en la Secretaría en su conjunto. Así pues, la condición de que el jefe del departamento o la oficina correspondiente certifique esta condición es inaplicable en la actualidad y, por consiguiente, carece de validez en el proceso de asignar responsabilidades y obligar a la rendición de cuentas.

47. En la actualidad, la única dependencia de la Secretaría que tiene información amplia sobre los programas y las actividades de todos los departamentos y las oficinas es la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP). A fin de garantizar que los jefes de los departamentos y las oficinas dispongan de la información necesaria en esta

esfera, estimamos que la OPPP debería establecer un sistema de información electrónica que abarcara en detalle todos los programas sustantivos de las Naciones Unidas. Los jefes de los departamentos y las oficinas deberían poder tener pleno acceso a este sistema de información sobre los programas. **(Recomendación 1 b))**

48. Los inspectores también desean señalar la reciente iniciativa de la UNESCO consistente en establecer un sistema de programación y supervisión de los programas y los presupuestos (SISTER)²⁹. Como primera medida, la Secretaría debería evaluar las consecuencias, para el presupuesto por programas, de elaborar un sistema similar para las Naciones Unidas.

49. En vista del tiempo necesario para elaborar, ensayar y aplicar nuevos sistemas de información electrónica, consideramos que deberán adoptarse medidas provisionales para que los directores de programas puedan cumplir las disposiciones de la instrucción administrativa sobre el empleo de consultores. Mientras tanto, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, que en la actualidad es la única dependencia que puede verificar si se dispone de los conocimientos especializados necesarios en la Secretaría en su conjunto, debería examinar todas las solicitudes de consultores y pasar revista a las calificaciones del personal de la Secretaría para determinar si se dispone en la Organización de los expertos necesarios y asesorar a los jefes de los departamentos y las oficinas en consecuencia.

50. También con carácter provisional, la OPPP debería examinar todas las propuestas de contratación de consultores a fin de proporcionar a los jefes de los departamentos y las oficinas información básica que les permita cumplir las funciones que les han sido delegadas en la instrucción administrativa. En los casos en que se determine que hay duplicación en los trabajos o las actividades previstos que ya han sido llevados a cabo por otros departamentos, personas u oficinas de la Secretaría, se están llevando a cabo o han de realizarse en el futuro, la OPPP debería asesorar a los jefes de los departamentos y las oficinas en consecuencia. **(Recomendación 1 c))**

C. Función del proceso presupuestario

51. Consideramos que la mejor forma de determinar en qué medida se utilizarán los servicios de consultores en un bienio determinado, así como la legitimidad de las solicitudes de servicios de consultores, es en el

marco del proceso presupuestario. La presentación clara de información debidamente estructurada en el proyecto de presupuesto por programas permitiría un mejor examen y evaluación de las solicitudes de esa clase de recursos. Para ello, en la introducción del proyecto de presupuesto por programas, deberá proporcionarse información sumaria sobre el nivel de los recursos solicitados para servicios de consultores en comparación con los de bienios anteriores, a fin de que puedan evaluarse las tendencias a lo largo del tiempo. Las estimaciones deberían incluir un desglose entre "consultores" y "expertos" y, en relación con los grupos especiales de expertos, deberían indicarse además los casos en que las solicitudes dimanaran de los órganos legislativos y aquéllos en que proceden de la Secretaría. **(Recomendación 2)**

52. En las instrucciones impartidas por la Secretaría de las Naciones Unidas para la preparación del presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 se daba a los directores de programas cierta flexibilidad al fijarse, para el grupo de cuentas de cada programa, "una suma indicativa que representa el nivel de recursos que servirá de marco para las propuestas" y pedirse a los directores de programas que, dentro de los límites de los recursos disponibles "establezcan prioridades y asignen recursos"³⁰. Además, se dejaba en libertad a los directores de programas para que "determinen la distribución de los recursos entre las distintas cuentas y objetos de los gastos". Sin embargo, se hacía una importante salvedad: los recursos y los puestos debían "justificarse en su totalidad, en lugar de justificar incrementos o disminuciones marginales respecto de la consignación actual".

53. Esta condición, que constituye un enfoque de presupuestación de base cero, es contraria a la práctica seguida antes del bienio 1998-1999, con arreglo a la cual el nivel de recursos en un bienio determinado se tomaba como base para el nuevo cálculo de los costos en el bienio siguiente. El enfoque se aplica asimismo a la presupuestación de los servicios de consultores: en las instrucciones del presupuesto para el bienio 1998-1999 se indica claramente que la evaluación de las necesidades en materia de servicios de consultores debe hacerse a partir de una base cero.

54. Los autores del presente informe estiman que la CCAAP y el CPC podrían hacer una importante contribución si examinasen el nivel y los fundamentos expuestos en el proyecto de presupuesto por programas para justificar el empleo de expertos externos y, en

particular, el punto de partida utilizado en la presupuestación del costo de esa clase de expertos. Debería proporcionarse a la CCAAP y al CPC información completa y detallada sobre los planes para la utilización de los recursos solicitados para servicios de consultores, así como la utilización hecha de las sumas asignadas para servicios de consultores en anteriores períodos presupuestarios. Debería invitarse a ambos órganos subsidiarios a incluir en sus informes sobre el presupuesto por programas observaciones detalladas y una evaluación de la situación con respecto al nivel de los recursos para consultores tanto con cargo al presupuesto ordinario como a recursos extrapresupuestarios. (Recomendación 3)

55. El CPC, al examinar los aspectos de programa del proyecto de presupuesto por programas podría insistir en su solicitud anterior (resolución 1985/78 del Consejo Económico y Social) de que el Secretario General proporcione información adecuada sobre los motivos por los que determinadas tareas no pueden ser llevadas a cabo por el personal de plantilla existente.

IV. Equilibrio geográfico en la consultoría

A. El principio de la distribución geográfica equitativa

56. El principio de la distribución geográfica equitativa —enunciado en términos de una distribución geográfica amplia y representativa— ha sido durante muchos años uno de los principios básicos que han guiado el uso de consultores por las Naciones Unidas. Este principio se ha reiterado en sucesivas resoluciones de la Asamblea General, desde los primeros años del decenio de 1970, cuando la cuestión se examinó ampliamente por primera vez, hasta hoy.

57. En el primero de sus informes sobre el uso de expertos y consultores, de julio de 1973, la DCI comprobó que había una concentración en un número relativamente pequeño de países como fuentes de expertos, que era más marcada en el caso de los consultores individuales que en los grupos especiales de expertos³¹. En el informe de 1982 de la DCI, si bien se observó alguna mejora del número y la proporción de consultores contratados en los países en desarrollo, se comprobó que la mayoría de los consultores todavía procedían de los países desarrollados de Europa occidental y Améri-

ca del Norte. La Dependencia concluyó que el principio de ampliar la distribución geográfica de los consultores, establecido por la Asamblea General, no había sido plenamente observado por la Secretaría³². En una nueva instrucción administrativa emitida en noviembre de 1982 se declaró que los consultores “serán elegidos entre el mayor y más representativo número de países posible” (ST/AI/296, párr. 4).

58. No obstante, el desequilibrio geográfico en el uso de consultores por la Secretaría se ha mantenido. Los informes recientes de la Junta de Auditores y la OSSI lo han confirmado y, en particular, han destacado la práctica de contratar consultores de un pequeño número de países desarrollados³³. Esta situación sigue siendo motivo de grave preocupación para los Estados Miembros. En su resolución 51/226, de 3 de abril de 1997 (secc. VI), la Asamblea General observó “con profunda preocupación que ... [subsistían graves irregularidades en la selección, asignación de funciones, contratación y remuneración de los consultores y la gestión de los servicios que prestan, incluido un desequilibrio geográfico”. En la resolución 53/221, de 7 de abril de 1999, la Asamblea General tomó nota “con preocupación” del desequilibrio geográfico en la contratación de consultores y contratistas individuales en el bienio 1996–1997 y pidió al Secretario General que adoptara “medidas correctivas a ese respecto” (secc. VIII, párr. 9).

B. Más hechos y cifras

59. En la resolución 53/221, de 7 de abril de 1999, la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara un informe sobre los consultores contratados por las Naciones Unidas durante el año precedente. Un informe sobre los consultores (y contratistas individuales) contratados en 1998 (A/C.5/54/4) dice, en el párrafo 10, que en 1998 fueron contratados consultores de 158 países, aunque cinco países habían aportado un tercio de los consultores contratados (el Canadá, Chile, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido). Los nacionales de estos cinco países recibieron el 38% del total de honorarios de consultores en 1998.

60. El informe del Secretario General sobre 1998 presenta datos de nacionalidad sobre los consultores por orden alfabético de país. A los efectos del presente estudio solamente, hemos agrupado estos datos en siete regiones que se han usado hasta hace poco para analizar la composición geográfica del personal de la Secretaría (véase el anexo)³⁴. El objeto de la

agrupación por regiones ha sido facilitar, en lo posible, un análisis comparativo de la situación presentada en el informe del Secretario General sobre consultores y participantes en grupos especiales de expertos en el bienio 1986–1987, que es el último informe que se publicó sobre el tema en el decenio de 1980.

61. Según el informe, durante el bienio 1986–1987 fueron contratados como consultores nacionales de 105 Estados Miembros, incluso 78 Estados Miembros que eran países en desarrollo de África, Asia y América Latina³⁵. Los datos presentados sobre 1998 indican que fueron contratados nacionales de 157 Estados Miembros, incluso 115 Estados Miembros que eran países en desarrollo de África, Asia, América Latina y Europa oriental³⁶. Sin embargo, es difícil sacar conclusiones de esta comparación, porque los cambios políticos ocurridos en este período han más que duplicado el número

de los países del grupo de Europa oriental además de aumentar el número de los países llamados “países en desarrollo”. Por otra parte, la comparación de datos anuales con datos bienales menoscaba la validez del análisis.

62. Por supuesto, el número de los países representados es sólo un método de medir la distribución geográfica de los consultores, y los informes recientes del Secretario General han presentado otros indicadores de nacionalidad, entre ellos el número de contratos, el número de días trabajados y el total de honorarios. Pero como estos indicadores no se habían presentado en los informes anteriores, no es posible hacer comparaciones. Además, estos indicadores son útiles para el análisis sólo si son exactos y completos, cuestión que se examinará en el capítulo siguiente.

Cuadro 1
Distribución geográfica de los consultores, 1998

Región	Consultores		Contratos		Días trabajados		Total de honorarios	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Miles de dólares	Porcentaje
I	357	12,9	443	11,7	27 227	14,2	3 235	12,9
II	483	17,4	575	15,1	35 323	18,4	3 477	13,9
III	227	8,2	558	14,7	15 073	7,8	1 178	4,7
IV	710	25,6	937	24,7	47 782	24,9	7 308	29,1
V	405	14,6	526	13,9	22 147	11,5	3 459	13,8
VI	106	3,8	129	3,4	8 234	4,3	780	3,1
VII	425	15,3	554	14,6	33 379	17,4	5 072	20,2
Otros	34	1,2	39	1,0	1 874	1,0	386	1,5
No especificados	28	1,0	35	0,9	1 122	0,6	190	0,8
Total	2 775	100,0	3 796	100,0	192 161	100,0	25 085	100,0

Fuente: “Consultores y contratistas individuales. Informe del Secretario General”, A/C.5/54/5, 25 de agosto de 1999, anexo 1, cuadro 2.

Nota: Datos de países agrupados en las siguientes regiones: África (I); Asia y el Pacífico (II); Europa oriental (III); Europa occidental (IV); América Latina (V); Oriente Medio (VI); América del Norte y el Caribe (VII).

63. En el supuesto de que las estadísticas sobre consultores presentadas en el informe del Secretario General sobre 1998 eran suficientemente completas, la Dependencia hizo un nuevo análisis de los datos por regiones, cuyos resultados pueden verse en el cuadro 1. La región dominante en 1998 es Europa occidental, que aportó el 26% de los consultores y recibió el 29% del

total de honorarios; después vienen América del Norte y el Caribe, con cerca del 15% de los consultores y el 20% del total de honorarios.

64. Cabe notar que la distribución geográfica dentro de cada grupo regional es también muy desigual. Los países dominantes en 1998 con respecto al total de honorarios son los siguientes: Kenya, el Senegal y

Egipto en África; Bosnia y Herzegovina, Croacia y la Federación de Rusia en Europa oriental; el Reino Unido, Francia y los Países Bajos en Europa occidental; Chile, la Argentina y el Brasil en América Latina; Jordania y el Líbano en el Oriente Medio; los Estados Unidos y el Canadá en América del Norte y el Caribe; India y Australia en Asia y el Pacífico (véase el anexo).

65. Considerados los datos por país, y ordenando los países en orden descendente según los honorarios recibidos, resultan los siguientes “diez primeros” en 1998: los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, el Canadá, Chile, los Países Bajos, la India, Bélgica, Australia y Kenya. Juntos estos 10 países recibieron cerca del 51% de los honorarios en 1998. Es notable que en 1998 tres países de los 10 primeros sean países en desarrollo, lo cual indica que algunos países en desarrollo están bien representados en la distribución de consultores. No obstante, la distribución está muy inclinada hacia el extremo superior de este grupo de 10 países, y los dos primeros reciben casi el 25% de los honorarios.

C. Equilibrio geográfico y eficiencia de costos

66. En su informe de comprobación de cuentas sobre el uso de consultores en el año 1996, la OSSI recomendó que las directrices revisadas subrayaran “la necesidad de conjugar los requisitos de distribución geográfica y el objetivo de economizar recursos contratando personal a nivel local o regional”. Además recomendó que las consultorías de bajo costo fueran eximidas del requisito de distribución geográfica³⁷.

67. La contratación nacional o regional de consultores es una práctica común que puede ofrecer economías de gastos de viaje y honorarios, pero también tiene un efecto en la distribución geográfica. Si los consultores son nacionales del país del lugar de destino (o de un país de la región), es probable que se acentúe el desequilibrio geográfico³⁸.

68. En ciertos casos la contratación local o regional de consultores es inevitable, porque resulta de la participación de la Organización en operaciones de campo, particularmente en situaciones de prevención o solución de conflictos o posteriores a conflictos. En estas circunstancias, es probable que muchos de los consultores contratados por las Naciones Unidas sean nacionales de los países interesados, porque los conocimientos y las capacidades nacionales son atributos in-

dispensables en los procesos de rehabilitación y reconstrucción. Por ejemplo, al analizar los datos nacionales presentados en el informe del Secretario General sobre los consultores contratados en el bienio 1996–1997, la Dependencia comprobó que, en la región de Europa oriental, el segundo y el tercer país después de la Federación de Rusia en porcentaje de honorarios de consultores eran Bosnia y Herzegovina y Croacia. Esto coincide con la aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton de 14 de diciembre de 1995. En 1998 la Federación de Rusia pasó al tercer lugar (véase el anexo).

69. El Secretario General, en sus directrices generales para la contratación y utilización de servicios de consultores, dijo que “el principio de distribución geográfica no debe aplicarse indiscriminadamente o sin tener en consideración otros factores” y que “tal vez sea necesario considerar los gastos de viaje junto con la distribución geográfica con el fin de lograr economías a través de la contratación a nivel local o regional” (A/53/385, párr. 14). Sin embargo, en la resolución 53/221, de 7 de abril de 1999, la Asamblea General tomó nota de las directrices del Secretario General, con la reserva, entre otras cosas, de que “la selección de consultores y contratistas individuales se debería realizar con arreglo a una base geográfica más amplia y la cuestión de los gastos de viajes no debería comprometer el equilibrio geográfico en la adjudicación de contratos” (secc. VIII, párr. 11 c)).

70. La cuestión se trató de nuevo en el informe del Secretario General de 16 de julio de 1999 sobre la contratación y utilización de consultores en la Secretaría. Aunque reconoce que las Naciones Unidas “tratan de seleccionar a los consultores sobre una base geográfica lo más amplia posible”, el Secretario General dice que “al mismo tiempo, la consideración primordial en la contratación de consultores es acceder a los conocimientos especializados más adecuados a las necesidades del programa o proyecto de que se trate, dentro de los límites presupuestarios establecidos por la Asamblea General en el presupuesto por programas” (A/54/164, párr. 15).

71. Estas afirmaciones sugieren que han surgido algunas diferencias en la intención legislativa de la Asamblea General con respecto a las cuestiones de equilibrio geográfico y eficiencia de costos, y en la interpretación que el Secretario General da a esa intención. En la nueva instrucción administrativa, en la sección sobre el uso de consultores, se dice que “los gastos de viaje deben tenerse en cuenta pero no pueden

distorsionar el equilibrio geográfico en la concesión de contratos” (ST/AI/1999/7, párr. 4.3). Sin embargo, la instrucción administrativa no establece claramente procedimientos operacionales para alcanzar este objetivo. La Dependencia considera que esta formulación podría crear confusión y permitir que diferentes oficinas de la Secretaría adoptaran prácticas incompatibles. Entre las posibles alternativas al método actual de pago de los gastos de viaje de consultores están la presupuestación de estos gastos como subpartida de las partidas para consultoría (que en promedio representan entre el 15% y el 20% de estas partidas) o la presupuestación como parte del presupuesto general de viajes de una dependencia organizativa determinada. Esto podría hacerse modificando la instrucción administrativa (ST/AI/1999/7) o emitiendo una circular de información. (Recomendación 4)

72. Creemos que tanto los funcionarios solicitantes como los aprobantes deben justificar y examinar más a fondo que ahora la necesidad de viajes de consultores. Esto debe incorporarse en la documentación usada para tramitar los contratos de consultor. Deben usarse otros medios de comunicación (teleconferencia, correo electrónico, facsímil, etc.) cuando sea posible, para reducir la necesidad de viajes de consultores.

D. El logro del equilibrio geográfico en términos prácticos

73. Las organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas han elaborado una serie de métodos en sus esfuerzos de dar sustancia, en general, al principio de la distribución geográfica equitativa. Un examen comparativo detallado de estos métodos fue objeto de un informe de la Dependencia Común de Inspección en 1996, al cual se remite para más información³⁹.

74. En la Secretaría de las Naciones Unidas se usa un sistema de intervalos deseables basado en tres criterios enunciados en la resolución 1852 (XVII) de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1962: condición de miembro de las Naciones Unidas, un factor de población y las contribuciones de los Estados Miembros al presupuesto ordinario. Sin embargo, estos intervalos deseables se aplican solamente a un número especificado de puestos del cuadro orgánico y categorías superiores que se financian con cargo al presupuesto ordinario.

75. Aunque estos métodos empíricos se han aplicado sólo a cierto número de puestos financiados con el presupuesto ordinario, la intención legislativa de la Asamblea General, expresada en sucesivas resoluciones, es que el principio de la distribución geográfica amplia y representativa abarque también el uso de consultores por la Secretaría de las Naciones Unidas. Sin embargo, hasta ahora, el principio no se ha aplicado en forma sistemática a los consultores, aunque este personal se financie, por lo menos en parte, con cargo a los presupuestos ordinarios de las entidades que los contratan. A falta de un punto de referencia y de cualquier otro sistema de control, ha subsistido un desequilibrio geográfico marcado.

76. Hace 25 años que los Estados Miembros pidieron que se contratara a los consultores conforme a una distribución geográfica más amplia y más representativa. Si bien la representación de países ha mejorado durante ese periodo, subsisten grandes desequilibrios. Parece que no es suficiente hacer peticiones, y que la cuestión debe tratarse en forma más sistemática. Los Estados Miembros están moviéndose en este sentido.

77. En su informe de 1996, la Junta de Auditores recomendó que “se [cumpliera] el objetivo de ampliar la base geográfica de la contratación de consultores mediante el establecimiento de normas apropiadas y una interacción más estrecha con las oficinas sustantivas y las dependencias solicitantes en todos los lugares de destino”⁴⁰. Esta recomendación fue luego apoyada por la Asamblea General en la resolución A/51/226, de 3 de abril de 1997, y reafirmada en la resolución A/53/221, de 7 de abril de 1999.

78. Sin embargo, el Secretario General ha propuesto atacar lo que ha sido motivo continuo de preocupación de los Estados Miembros con la promesa de que “se hará lo posible por limitar el número de consultores de un Estado Miembro en particular contratados por departamento, oficina o grupo ocupacional” (A/54/164, de 16 de julio de 1999, párr. 15). Esta declaración no puede considerarse sino una reiteración de las buenas intenciones que en el pasado no han producido resultados satisfactorios. Estas buenas intenciones también se enuncian en la instrucción administrativa, que dice, en la sección 4, párrafo 4.3, que “se hará todo lo posible por elegir los consultores sobre la base geográfica más amplia posible”.

79. Todavía está por elaborar un método para fijar normas adecuadas. Una posibilidad sería extender a

los consultores el sistema de los intervalos deseables que se usa para lograr el equilibrio geográfico con respecto al personal del cuadro orgánico de la Secretaría de las Naciones Unidas financiado con el presupuesto ordinario. Sin embargo, este método podría ser difícil de aplicar, porque, en ese caso, el sistema de los intervalos deseables funciona a la larga mediante la introducción de pequeños cambios en un núcleo de personal bastante estable. Por definición no existe un núcleo de consultores empleados. Y tampoco sería económico si se aplicara sin tener en cuenta la contratación local o regional, mencionada más arriba.

80. Otra posibilidad sería elaborar un sistema de cuotas nacionales basadas en la condición de miembro de las Naciones Unidas, o un sistema de cuotas regionales, pero estos métodos tendrían inconvenientes parecidos.

81. Como indica este breve examen de las posibilidades, hay muchos problemas prácticos para diseñar un sistema eficaz y eficiente de equilibrio geográfico en el uso de consultores. Dadas las complejidades, la Dependencia cree que será necesario encargar a la OGRH que estudie diferentes métodos y presente un informe sobre las posibilidades prácticas para que los Estados Miembros puedan hacer una elección informada entre las posibilidades. **(Recomendación 5)**

82. Entretanto, los intervalos deseables que se aplican al personal del cuadro orgánico financiado con el presupuesto ordinario podrían tomarse como punto de referencia para la contratación de consultores. Si el punto medio del intervalo para cada país se expresara como porcentaje de la cifra básica, estos porcentajes podrían emplearse para indizar la distribución geográfica de los consultores. El Secretario General debe incluir en su informe sobre el uso de consultores un cuadro que indique el porcentaje de cada país derivado de los intervalos deseables y el porcentaje efectivo de cada país en el total de contratos de consultores (o en el total de días trabajados por consultores) en el período del informe. Los datos presentados de esta manera indicarían el grado en que la distribución geográfica de los consultores diverge de los intervalos de referencia que se aplican al personal financiado con el presupuesto ordinario.

83. Un conjunto de datos completos facilitaría la reducción progresiva por la OGRH de los desequilibrios geográficos más graves. Los porcentajes derivados de los intervalos deseables podrían finalmente servir de base para las "normas apropiadas" recomendadas

por la Junta de Auditores y apoyadas por la Asamblea General. **(Recomendaciones 6 y 7)**

84. Aparte de las cuestiones de método, podrían lograrse algunas mejoras de la distribución geográfica si la información sobre las necesidades de consultores de la Secretaría, particularmente en los departamentos sustantivos, se difundiera más ampliamente y a su debido tiempo. A este respecto, los departamentos sustantivos deben planear sus necesidades de consultores con mucha antelación. Los Estados Miembros también tienen un papel que desempeñar en la estimulación de la participación de sus nacionales y esto podría facilitarse si la información sobre las necesidades de consultores se suministrara directamente a las Misiones Permanentes de los Estados Miembros. **(Recomendación 8)**

85. También sería posible llegar a un público más amplio si la información sobre las oportunidades para consultores se publicaran en la página de presentación de las Naciones Unidas en la Internet. Actualmente la página de presentación tiene información detallada sobre las oportunidades de empleo en la Secretaría de las Naciones Unidas, pero los consultores se mencionan sólo de paso, en relación con la diversidad de género. Sin embargo, hay una sección sobre la necesidad de expertos y asesores superiores como personal de proyectos para programas de cooperación técnica. Por lo menos, una sección sobre las necesidades de consultores podría contribuir a diversificar la corriente de solicitudes dirigidas a un registro central.

V. Presentación de informes a los Estados Miembros: la cuestión de la transparencia

A. Presentación de informes sobre el uso de consultores

86. Uno de los principales objetivos de la presentación de informes sobre el uso de consultores en las Naciones Unidas es que los Estados Miembros puedan hacer comparaciones válidas entre los niveles de recursos autorizados para el cumplimiento de mandatos y los niveles efectivamente usados. Los informes también deben facilitar la evaluación de objetivos importantes como el equilibrio geográfico y el equilibrio de géneros.

87. A petición de la Asamblea General, los informes especiales del Secretario General sobre consultores se han reintroducido recientemente con el objeto de mejorar la corriente de información y aumentar la transparencia. En el primero de estos informes, relativo al bienio 1996-1997, el Secretario General presentó un análisis breve, basado en datos incompletos, que trataba de los consultores y de los contratistas individuales.

88. Por la resolución 53/221, de 7 de abril de 1999, la Asamblea General pidió al Secretario General que siguiera presentando un informe anual sobre los consultores contratados por las Naciones Unidas durante el año precedente, con indicación de sus funciones (secc. VIII, párr. 4). El informe del Secretario General sobre el año 1998, que se publicó para el presente (quincuagésimo cuarto) período de sesiones de la Asamblea, presenta una gama mucho más grande de información que el informe anterior sobre 1996-1997. Los datos sobre el número de consultores, el número de contratos, los días trabajados y el total de honorarios se desglosan por nacionalidad, género y ex funcionarios. También hay estadísticas sobre el nivel de educación de los consultores, su grupo ocupacional, la duración de los contratos y el tiempo trabajado efectivamente y la evaluación del cumplimiento de los contratos, y algunos de estos datos se desglosan además por departamento u oficina. Además, los gastos en consultores de los departamentos y oficinas se dan por fuente de financiación. En la mayoría de los cuadros los datos se presentan también en términos porcentuales, lo cual ayuda mucho a interpretar la información. Según el informe, se firmaron 3.786 contratos con 2.775 consultores en 1998, con un gasto total en honorarios de 25,1 millones de dólares, que representan 192.186 días trabajados⁴¹.

89. También puede verse información sobre el uso de consultores por las Naciones Unidas en el informe sobre la ejecución del presupuesto por programas y en el informe de la ejecución de los programas que se presenta sobre cada bienio.

90. El informe sobre la ejecución del presupuesto por programas se publica en dos partes sobre cada bienio, la primera de las cuales se presenta el primer año del bienio y la segunda hacia el fin del segundo año⁴². El segundo informe sobre la ejecución sigue la forma del presupuesto por programas, y da así a los Estados Miembros información financiera acerca de los cambios de los créditos para consultores y expertos combinados, de manera que no es posible identificar los

cambios proyectados de los gastos en consultores solamente. Por ejemplo, el segundo informe de ejecución sobre el bienio 1996-1997 indica una disminución general de los créditos definitivos para consultores y expertos de unos 15 millones de dólares a unos 14 millones. Esta disminución se atribuye a las fluctuaciones de los tipos de cambio y a otros cambios, como los gastos comunes de personal, que compensan con creces un aumento de los gastos proyectados de una sección (operaciones de mantenimiento de la paz y misiones especiales)⁴³.

91. El informe sobre la ejecución de los programas debe publicarse a más tardar al fin del primer trimestre siguiente al fin del bienio⁴⁴. En este informe, la información sobre el uso por las Naciones Unidas de recursos humanos del cuadro orgánico (incluido los servicios de consultores) se presenta en términos de meses de trabajo empleados. Por ejemplo, se indica que "para la ejecución del programa de trabajo en 1996-1997, los directores de programas dispusieron de un total de 48.500 meses de trabajo de funcionarios del cuadro orgánico (incluidos los servicios de consultores)", de los cuales el 32% se financió con recursos extrapresupuestarios⁴⁵. En los anexos del informe se da un desglose más detallado, distinguiendo entre meses de trabajo de funcionarios del cuadro orgánico y meses de trabajo de consultores. Por ejemplo, de los 27.983 meses de trabajo (alrededor del 58% del total de meses de trabajo) empleados en la ejecución de actividades que generan productos finales, 3.719 meses de trabajo fueron aportados por consultores, de los cuales cerca del 60% se financió con cargo al presupuesto ordinario y 40% con recursos extrapresupuestarios⁴⁶.

B. Problemas de oportunidad, fiabilidad y comparabilidad

92. Los informes que se han descrito satisfacen los requisitos generales de presentación de informes, pero han sido considerados deficientes en ciertos aspectos importantes, por lo cual no siempre facilitan las funciones de gobierno y supervisión de los Estados Miembros. Cuando tal información está por debajo de las normas de oportunidad, fiabilidad y comparabilidad, los informes esencialmente pierden su utilidad inmediata para los decisores en los procesos legislativos.

93. La demora en la preparación del presupuesto por programas y los informes de ejecución de los programas es un obstáculo para la adopción eficaz

de decisiones. Por ejemplo, las decisiones sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000–2001 se tomarán a fines de 1999, momento en el cual los únicos datos completos sobre la ejecución bienal serán los informes de ejecución sobre el bienio 1996–1997. Sobre el bienio 1998–1999, sólo se dispondrá del primer informe de ejecución del presupuesto por programas, pero este informe no incluye información sobre consultores y expertos como categoría aparte. Esta información aparece sólo en el segundo informe de ejecución del presupuesto por programas, pero las decisiones más importantes sobre el presupuesto ya se habrán tomado cuando este informe aparezca en diciembre de 1999. Además, el informe de la ejecución del programa para el bienio 1998–1999 no aparecerá antes de la primavera de 2000.

94. Los informes anuales del Secretario General sobre el uso de consultores contribuirán a aliviar la escasez de información actual si el informe se publica en el momento oportuno. El informe del Secretario General sobre 1998 se publicó en agosto de 1999, de manera que el documento debe ser una contribución útil al debate del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000–2001. Con la instalación de la fase financiera del SIIG en las oficinas exteriores, que debe empezar en abril de 2000, es posible que finalmente el informe anual se publique más temprano.

95. Aparte de la cuestión de la oportunidad, parece haber algunos problemas en relación con la fiabilidad de los datos en que se basan todos estos informes, tanto a nivel del uso general de recursos como más específicamente con respecto a los gastos en consultores y expertos. Por ejemplo, en el informe del Secretario General sobre la ejecución de los programas en el bienio 1996–1997, se observó que “varias cuestiones empañan la transparencia de la información”, entre ellas la falta a nivel central de información sobre los recursos procedentes de fondos fiduciarios o de fondos de cooperación técnica, y que “a falta de una visión global de los recursos disponibles resulta siempre difícil determinar la eficacia o la forma de su utilización”⁴⁷.

96. Se destacaron puntos débiles de los informes sobre los gastos en consultores y expertos en el informe de comprobación de cuentas de la OSSI relativo al año 1996, en el cual se explican con algún detalle los problemas de acceso a los datos y de su fiabilidad. La OSSI pudo identificar sólo 19,4 millones de dólares de gastos en consultores y expertos en 1996 con cargo a recursos ordinarios y a recursos extrapresupuestarios⁴⁸.

Esta cifra se refiere sólo a uno de los años del bienio 1996–1997, pero es evidentemente muy inferior a lo que podía preverse que se gastaría de un crédito presupuestario total de 120 millones de dólares para consultores y expertos (total de recursos ordinarios y extrapresupuestarios). El informe de comprobación de cuentas también llamó la atención sobre la mala contabilidad a nivel de departamentos, incluso incongruencias en la asignación a partidas del presupuesto de los gastos en diversas categorías de personal no permanente. Esto coincide con los resultados a que llegó la Dependencia en su examen de los registros llevados por la OGRH en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG).

97. Estos problemas también son evidentes en los informes recientes del Secretario General sobre consultores y contratistas individuales. Al examinar el primero de estos informes, relativo al bienio 1996–1997, la CCAAP notó, entre otras cosas, que había deficiencias de contabilidad, reunión de datos y elaboración de datos. Además, la información no se había presentado siguiendo la forma de informes anteriores sobre el asunto, como había pedido la Asamblea General. La CCAAP no pudo evaluar las estadísticas sobre 1996–1997 porque los datos presentados no eran totalmente fiables, en parte porque la Versión III del SIIG todavía no estaba instalada en las oficinas exteriores⁴⁹.

98. En una entrevista con los directores de proyectos del SIIG mantenida en Ginebra en septiembre de 1999, se indicó a la DCI que algunos de los problemas de datos incompletos podrían resolverse una vez que la fase financiera del SIIG se hubiera instalado en las oficinas exteriores. En el momento de escribir el presente informe, los datos sobre el uso de consultores son reunidos por el SIIG en la Sede, y en las oficinas exteriores los datos equivalentes se reúnen en cada lugar en una base de datos Paradox. El informe del Secretario General sobre consultores y contratistas individuales se recopila sobre la base de información de estas dos fuentes. La reserva acerca del SIIG vale también para 1998, pero es muy posible que la reunión de estadísticas sobre ese año en la base de datos Paradox de las oficinas exteriores haya mejorado. La OGRH ha comunicado a la Dependencia que más adelante los datos que ahora se almacenan en la base de datos Paradox se integrarán en el SIIG o se usará otro programa de computadora.

99. Después de examinar el segundo informe del Secretario General sobre consultores y contratistas individuales (sobre el año 1998) la Dependencia concluyó que la información, aunque había mejorado considerablemente, todavía no era completa. El gasto total en honorarios de consultores se cifra en 25,1 millones de dólares en 1998, de los cuales 6,8 millones proceden del presupuesto ordinario y 18,3 millones de recursos extrapresupuestarios. Por otro lado los cálculos del presupuesto por programas para consultores y expertos en el bienio 1998–1999 ascendían a 15,9 millones del presupuesto ordinario y 103,7 millones de recursos extrapresupuestarios⁵⁰. Esto sugiere que la información sobre los gastos con cargo al presupuesto ordinario pueden ser relativamente completos, pero todavía puede haber omisiones en la información sobre gastos de recursos extrapresupuestarios.

100. La Dependencia encontró otros obstáculos en el uso de los datos del informe del Secretario General para la supervisión, incluso la falta de notas explicativas de los cuadros. Por ejemplo, los gastos sobre consultores se presentan como “total de honorarios”, pero no se explica qué se incluye en este elemento, de manera que no es posible equipararlo con certeza a la partida “Consultores y expertos” del presupuesto por programas, que, como se ha observado en el capítulo general precedente, abarca una serie de partidas de gastos. Tampoco se indica en el informe si los datos sobre consultores incluyen los participantes en reuniones consultivas. Las directrices generales del Secretario General para el uso de consultores en la Secretaría dicen que toda persona que participe en reuniones consultivas “será considerada consultor y contratada en calidad de tal” cuando aporte un trabajo escrito o preste otros servicios por los cuales las Naciones Unidas pagan honorarios; esto debe aclararse en los informes futuros⁵¹. Otros problemas tienen que ver con la exactitud: por ejemplo, en la agrupación de los datos por regiones, la Dependencia encontró algunos errores en los totales dados en el informe del Secretario General. Esto plantea cuestiones acerca de la fiabilidad general de los datos.

101. También se plantean problemas de congruencia y comparabilidad en los informes de ejecución. Por ejemplo, es posible seguir hacia atrás la partida de consultores y expertos desde el segundo informe de ejecución hasta el proyecto de presupuesto por programas, pero sólo en relación con el crédito del presupuesto ordinario, y no en relación con los recursos extrapresupuestarios para esta partida. Por ejemplo, el segundo

informe sobre la ejecución del presupuesto para el bienio 1996–1997 registra y explica una disminución de la partida del presupuesto ordinario, pero no menciona los recursos extrapresupuestarios mucho mayores asignados a esta partida⁵². Los problemas de comparabilidad son aún mayores entre el proyecto de presupuesto por programas y el informe sobre la ejecución de los programas, porque la información sobre recursos humanos de este último se da en términos de meses de trabajo de funcionarios del cuadro orgánico, unidad de medida que no se usa en el presupuesto.

102. El presupuesto por programas y los informes sobre la ejecución de los programas suministran a los Estados Miembros datos sobre el nivel de uso de recursos —entre ellos los servicios de consultores y expertos— pero no presentan un cuadro completo del uso de recursos con respecto al personal “no permanente”, puesto que no se dan datos específicos sobre personal temporario, contratistas individuales o contratistas institucionales. El informe del Secretario General sobre los consultores llena en parte estas lagunas, pero la información todavía no es bastante completa. Los Estados Miembros reciben diversos informes sobre el personal permanente de las Naciones Unidas, incluso el informe anual sobre la composición de la Secretaría, que da una vista general del personal por nacionalidad, género, categoría y situación contractual, y la lista del personal de la Secretaría, que es un informe concomitante que da un desglose por entidad organizativa, título funcional, categoría y nacionalidad. Además, el CCCA/PER publica un informe anual con estadísticas del personal de las organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas. Estos informes dan muchos detalles sobre el personal permanente, pero no se dispone de una información consolidada semejante sobre todas las categorías del personal “no permanente”. En consecuencia, los Estados Miembros no tienen un cuadro completo del personal de las Naciones Unidas.

C. Aumento de la transparencia

103. Como se indica en el párrafo 99 *supra*, aunque el informe del Secretario General sobre 1998 presenta una gama mucho mayor de información sobre los consultores, la DCI ha encontrado ciertos defectos que deben remediarse para aumentar su eficacia como instrumento de supervisión para los Estados Miembros. Subsiste la confusión con respecto al alcance del informe. En la resolución 51/226 la Asamblea General pidió al

Secretario General que presentara cada dos años un informe sobre la contratación de consultores y la utilización de sus servicios siguiendo el formato de los informes anteriores sobre el tema, pero en la resolución 53/221 pidió al Secretario General que presentara un informe anual sobre el uso de consultores. El último informe anterior se titulaba "Utilización de consultores y participantes en grupos especiales de expertos de las Naciones Unidas en 1986-1987" y presentaba datos sobre estas dos categorías por separado. En cambio, los nuevos informes (publicados en 1998 y 1999) se titulan "Consultores y contratistas individuales". Aunque el último de éstos también incluye datos sobre contratistas institucionales, no es claro en qué medida los datos sobre participantes en reuniones consultivas están incluidos en los datos sobre consultores.

104. La aclaración del alcance del informe y la inclusión de definiciones precisas y notas explicativas que remitan a partidas claramente definidas del presupuesto por programas son requisitos de la mejora de la transparencia. Esto puede requerir una revisión de la nomenclatura y la presentación usadas en el mismo presupuesto por programas.

105. Para facilitar el análisis de la distribución geográfica de los consultores, los datos de nacionalidad deben agruparse por países en desarrollo y otros países y/o por las regiones antes usadas para analizar la composición del personal ordinario de la Secretaría, y debe desglosarse además por presupuesto ordinario y recursos extrapresupuestarios. Actualmente los datos geográficos se presentan alfabéticamente por nacionalidad en el informe del Secretario General (el desglose regional y los totales que figuran en el anexo del presente informe de la DCI fueron generados por la Dependencia). Con un desglose mayor de los datos geográficos en el informe del Secretario General por presupuesto ordinario y recursos extrapresupuestarios, sería posible analizar la distribución geográfica de los consultores por fuente de financiación. Además, la distribución geográfica de los consultores también debe indizarse según los intervalos deseables que se aplican al personal de la Secretaría financiado con el presupuesto ordinario, como se propone en el capítulo anterior. **(Recomendación 9)**

106. El informe anual del Secretario General es útil para el proceso de examen del presupuesto, pero tiene utilidad limitada como documento para hacer comparaciones con el proyecto de presupuesto por programas, el informe de la ejecución del presupuesto por progra-

mas y el informe de la ejecución de los programas, todos los cuales se presentan cada dos años. Para resolver este problema, sería conveniente dar un resumen para el bienio de la información que se presenta en los dos informes anuales. Esto podría aparecer como suplemento del segundo de los informes anuales.

107. La Dependencia sugiere que, una vez que la forma y el contenido del informe del Secretario General sean aceptados por los Estados Miembros como adecuados a sus necesidades de información, la utilidad a largo plazo del informe podría elevarse al máximo manteniendo forma y contenido constantes de un año a otro.

108. El informe del Secretario General sobre consultores y contratistas individuales se presenta hoy directamente a la Asamblea General bajo el tema "Gestión de los recursos humanos". La Dependencia cree que su utilidad aumentaría si el informe se incluyera también bajo el tema "Presupuesto por programas".

109. Siguiendo la práctica aceptada de los exámenes de ejecución, la Asamblea General debe pedir al Secretario General que prepare una evaluación completa del grado en que se han respetado la orientación normativa y las instrucciones administrativas sobre el uso de consultores, y también una indicación de los problemas especiales que se hayan encontrado, las soluciones que se hayan intentado y las propuestas de mejoras. Esta evaluación debería presentarse en el quincuagésimo séptimo período ordinario de sesiones, en el año 2002, como parte de un informe anual ampliado sobre consultores. Otra posibilidad sería pedir a la Dependencia Central de Evaluación de la OSSI que preparara un examen a fondo. **(Recomendación 10)**

Notas

¹ Resolución aprobada por la Asamblea General sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas, quincuagésimo primer período de sesiones, 31 de julio de 1997, A/RES/51/241, secc. XVIII, párr. 55, apartado a).

² Los informes publicados anteriormente por la DCI sobre el tema son los siguientes:

- i) S. Ilic, C. S. Jha, J. A. Sawe y A. F. Sokirkin, "Report on the use of experts and consultants in the United Nations", JIU/REP/73/3, Ginebra, julio de 1973;
- ii) "Informe sobre la función de los expertos en la cooperación para el desarrollo", JIU/REP/78/3, Ginebra, marzo de 1978;

- iii) A. S. Bryntsev y A. N. Forde, "Report on the use of Consultants and Experts in the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)", JIU/REP/79/7, Ginebra, junio de 1979;
- iv) A. S. Bryntsev y J. A. Sawe, "Report on the Use of Consultants and Experts under the Regular Programme in the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)", JIU/REP/79/14, Ginebra, noviembre de 1979;
- v) A. S. Bryntsev y J. A. Sawe, "Utilización de consultores y expertos en las Naciones Unidas (informe sobre la situación en esta esfera)", JIU/REP/82/8, Ginebra, junio de 1982.
- ³ Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la gestión de los recursos humanos, quincuagésimo tercer período de sesiones, 7 de abril de 1999, A/RES/53/221, secc. VIII.
- ⁴ "Informe financiero y estados financieros comprobados correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 1995 e informe de la Junta de Auditores", vol. I, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 5 (A/51/5)*.
- ⁵ "Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría de la utilización de servicios de consultores", anexo al "Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Gestión de los Recursos Humanos", Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, A/52/814, 5 de marzo de 1998.
- ⁶ "Directrices generales para la utilización de servicios de consultores en la Secretaría, Informe del Secretario General", Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, A/53/385, 15 de septiembre de 1998.
- ⁷ "Consultants and individual contractors", instrucción administrativa ST/AI/1999/7, de 25 de agosto de 1999.
- ⁸ "Policies for obtaining the services of individuals on behalf of the Organization", boletín del Secretario General ST/SGB/177, de 19 de noviembre de 1982, párr. 3.
- ⁹ "Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ...", *op. cit.*, párr. 29.
- ¹⁰ "[Los expertos y los servicios profesionales externos] prestarán los servicios que no están en condiciones de prestar los funcionarios de la Secretaría por carecer de los conocimientos especializados y/o prácticos necesarios". Use of outside expertise and professional services", instrucción administrativa ST/AI/232, de 28 de noviembre de 1975, párr. 6, apartado d).
- ¹¹ "Los consultores y los participantes en reuniones consultivas son personas cuyos servicios necesita la Organización de vez en cuando para obtener asesoramiento externo, es decir, servicios de asesoramiento o asistencia que requieren experiencia, conocimientos especializados prácticos o teóricos que normalmente no posee el personal de plantilla de la Secretaría y que la Secretaría no necesita en forma continuada". "Consultants and participants in advisory meetings", instrucción administrativa ST/AI/296, 19 de noviembre de 1982, párr. 2.
- ¹² Según la instrucción administrativa titulada "Institutional or corporate contractors", "... los servicios de consultores, que normalmente consisten en el análisis de problemas, la dirección de seminarios o cursos de capacitación, la preparación de documentos para conferencias y reuniones o la redacción de informes sobre cuestiones en la esfera de especialización respecto de la cual se requiere asesoramiento o asistencia pueden ser prestados por instituciones o empresas contratistas". ST/AI/327, 23 de enero de 1985, párr. 3.
- ¹³ "Policies for obtaining ...", *op. cit.*, anexo.
- ¹⁴ S. Ilic et. al., *op. cit.*, párrs. 22 a 32.
- ¹⁵ En un memorando dirigido a funcionarios de categoría superior de fecha 25 de octubre de 1996, el Jefe de la Sección de Planificación de Programas y Presupuesto declaraba que "... de conformidad con la política existente, los directores de programas están autorizados a gastar más de lo presupuestado en relación con un objeto de los gastos siempre que ello se vea compensado por un gasto menor, por la misma cuantía, en uno o más objetos de gastos del mismo grupo".
- ¹⁶ Véase, por ejemplo, "Utilización de consultores y participantes en grupos especiales de expertos de las Naciones Unidas en 1986-1987, Informe del Secretario General", cuadragésimo tercer período de sesiones, A/C.5/43/13, 10 de octubre de 1988.
- ¹⁷ Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, "Primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001", *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 7, A/54/7*, párr. 54.
- ¹⁸ La Comisión Consultiva, por ejemplo, ha cuestionado la presentación de partes de las descripciones del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 en apoyo de las estimaciones de gastos de la UNCTAD en servicios de consultores y expertos. *Ibid.*, párrs. IV.46 a IV.49.
- ¹⁹ "Informe financiero y estados financieros comprobados ...", *op. cit.*, párrs. 31 a 33 y 155 a 189.
- ²⁰ Resolución aprobada por la Asamblea General, sobre cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999, quincuagésimo segundo período de sesiones, 22 de diciembre de 1997, A/RES/52/220, secc. II, párr. 19. Resolución aprobada por la Asamblea General sobre cuestiones relativas al

presupuesto por programas para el bienio 1998–1999, quincuagésimo tercer período de sesiones, 18 de diciembre de 1998, A/RES/53/214, secc. IV, párr. 21.

- ²¹ A. S. Bryntsev y J. A. Sawe, *op. cit.*, párr. 2.
- ²² “Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986–1987”, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo período de sesiones, Suplemento No. 6, A/40/6*, vol. I, cuadro 6; “Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000–2001”, A/54/6 (Part one) (ii), 22 de abril de 1999, cuadro 4.
- ²³ “Ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 1996–1997, Informe del Secretario General”, Asamblea General, quincuagésimo tercer período de sesiones, A/53/122, de 13 de mayo de 1998, párr. 56.
- ²⁴ “Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994–1995”, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 6, A/48/6/Rev.1*, vol. I, cuadro 7. CCAAP, “Primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000–2001, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 7, A/54/7*, párr. 54.
- ²⁵ “Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998–1999. Primer informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto”, quincuagésimo segundo período de sesiones, A/52/7, de 2 de octubre de 1997, cap. I, párr. 83.
- ²⁶ En su informe sobre los fondos de contribuciones voluntarias administrados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1996, por ejemplo, la Junta de Auditores señalaba “que la posibilidad de utilizar personal especializado del ACNUR, en lugar de contratar consultores, no se estudiaba a fondo”. En esa oportunidad, la Junta recomendó que la División de Gestión de Recursos Humanos “tomara medidas decisivas para corroborar y establecer la necesidad de cada contrato de servicios de consultores, dejara clara constancia de la justificación ...”. “Informes financiero y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores, Nota del Secretario General”, quincuagésimo segundo período de sesiones, A/52/261, 29 de julio de 1997, anexo, párr. 12.
- ²⁷ Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, “Primer informe ...”, *op. cit.*, párr. 54.
- ²⁸ “Composición de la Secretaría, Informe del Secretario General”, quincuagésimo cuarto período de sesiones, A/54/279, de 26 de agosto de 1999, párrs. 59 a 68.
- ²⁹ UNESCO, “User’s Manual to a System for Integrating Strategies, Tasks and the Evaluation of Results. SISTER”, diciembre de 1998.
- ³⁰ “Instructions for the proposed programme budget for the biennium 1998–1999”, transmitidas electrónicamente a los jefes de departamentos y oficinas y a los jefes ejecutivos y jefes de las administraciones por el Contralor de las Naciones Unidas (9899INST.DOC).
- ³¹ Los autores del informe llegaron a la conclusión de que “debía procurarse elegir expertos y consultores de un número mayor y más representativo de países ... y que entre éstos debía haber un número mayor de países en desarrollo” (S. Ilic y otros, *op. cit.*, párrs. 209 y 211). En una decisión posterior de la Asamblea General, se pidió al Secretario General que incluyera el principio de una distribución geográfica “más amplia y más representativa” en una nueva instrucción administrativa sobre el uso de expertos y consultores aplicable a todos los departamentos y oficinas de la Secretaría, que se promulgó el 28 de noviembre de 1975 (ST/AI/232).
- ³² A. S. Bryntsev y J. A. Sawe, *op. cit.*, párrs. 24 a 27.
- ³³ En su informe sobre el bienio terminado el 31 de diciembre de 1995, la Junta de Auditores comprobó que casi el 80% de los consultores contratados por la Sede procedían de 12 países desarrollados. “Informe financiero y estados financieros comprobados relativos al bienio terminado el 31 de diciembre de 1995 e informe de la Junta de Auditores”, *op. cit.*, secc. II, párrs. 173 y 174. La OSSI observó desequilibrio geográfico en los consultores contratados en 1996 por 11 dependencias de la Secretaría (tres departamentos de la Sede, tres comisiones regionales, dos organizaciones basadas en Nairobi y tres oficinas basadas en Europa). En el informe de la OSSI “desequilibrio geográfico” se define como “una situación en la cual, del número total de consultores contratados en un lugar de destino, un número considerable procede de un grupo relativamente pequeño de países”. “Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ...”, *op. cit.*
- ³⁴ Véase, por ejemplo, “Composición de la Secretaría. Informe del Secretario General”, quincuagésimo tercer período de sesiones, A/53/375, 11 de septiembre de 1998, pág. 12, cuadro B.
- ³⁵ “Utilización de consultores y participantes en grupos especiales de expertos ...”, *op. cit.*, párr. 17 y anexo II.
- ³⁶ La categoría “países en desarrollo” incluye todos los países de África, todos los países de Asia excepto Australia, el Japón y Nueva Zelandia, todos los de América Latina y el Caribe, todos los del Oriente Medio, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Malta, la ex República Yugoslava de Macedonia y Yugoslavia. Véase “Composición de la Secretaría ...”, *op. cit.*, anexo II B.
- ³⁷ “Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ...”, *op. cit.*, párr. 24.
- ³⁸ Por ejemplo, la OSSI comprobó que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) contrató 357 consultores de 27 países en 1996, 225 de los cuales, o sea 63%, procedían de sólo tres países. Pero los tres países

(incluido el país huésped) pertenecían a la región de la CEPAL.

- ³⁹ F. Bouyad-Agha y H. L. Hernández, "Comparación de los diversos métodos utilizados para calcular la distribución geográfica equitativa en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/96/7, Ginebra, diciembre de 1996.
- ⁴⁰ "Informe financiero y estados financieros comprobados correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 1995 e Informe de la Junta de Auditores", *op. cit.*, párr. 175.
- ⁴¹ "Consultores y contratistas individuales, Informe del Secretario General", *op. cit.*, cuadro I.
- ⁴² En el segundo informe sobre la ejecución, los cambios previstos del presupuesto ordinario, debidos a cambios de la tasa de inflación y a las fluctuaciones monetarias, se indican por principal objeto de gastos, por principal factor determinante y por principal sección de gastos.
- ⁴³ "Presupuesto por programas para el bienio 1996-1997. Segundo informe sobre la ejecución del presupuesto. Informe del Secretario General", quincuagésimo segundo período de sesiones, A/C.5/52/32, 11 de diciembre de 1997, cuadros 2 y 3.
- ⁴⁴ "Regulations and Rules Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation", boletín del Secretario General, ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987), Regulation 5.3.
- ⁴⁵ "Ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 1996-1997 ...", *op. cit.*, párr. 26.
- ⁴⁶ *Ibid.*, anexo I.
- ⁴⁷ *Ibid.*, párrs. 58 y 59.
- ⁴⁸ "Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ...", *op. cit.*, Introducción y párrs. 6 y 7.
- ⁴⁹ "Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto", quincuagésimo tercer período de sesiones, A/53/691, 20 de noviembre de 1998, párrs. 14 a 16.
- ⁵⁰ "Consultores y contratistas individuales ...", *op. cit.*, Anexo, cuadros 1 y 8. "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 ...", *op. cit.*, cuadros 4 y 9.
- ⁵¹ "Directrices generales para la utilización de servicios de consultores ..." *op. cit.*, párr. 4 c).
- ⁵² "Presupuesto por programas para el bienio 1996-1997. Segundo informe ...", *op. cit.*, secc. II, cuadros 2 y 3.

Anexo

Distribución geográfica de los consultores, 1998

<i>Región y país de nacionalidad</i>	<i>Número de consultores</i>	<i>Número de contratos</i>	<i>Número de días trabajados</i>	<i>Total de honorarios (en miles de dólares)</i>
África				
Angola	—	—	—	—
Argelia	8	9	528	134
Benin	11	17	1 141	194
Botswana	1	1	21	8
Burkina Faso	8	8	405	35
Burundi	4	5	177	32
Cabo Verde	—	—	—	—
Camerún	14	15	869	99
Chad	1	1	122	5
Comoras	—	—	—	—
Congo	3	3	294	34
Côte d'Ivoire	4	4	399	57
Djibouti	—	—	—	—
Egipto	39	42	2 626	288
Eritrea	1	1	60	7
Etiopía	35	57	3 762	246
Gabón	1	1	90	n/d
Gambia	4	5	431	30
Ghana	12	13	1 247	126
Guinea	2	2	89	4
Guinea-Bissau	1	2	90	15
Guinea Ecuatorial	—	—	—	—
Jamahiriya Árabe Libia	—	—	—	—
Kenya	41	57	3 601	521
Lesotho	1	1	266	1
Liberia	2	4	434	62
Madagascar	6	7	375	31
Malawi	2	2	121	21
Mali	4	4	460	20
Marruecos	15	16	1 024	104
Mauricio	3	3	146	16
Mauritania	9	10	378	74
Mozambique	2	2	61	8
Namibia	1	1	266	n/d
Níger	1	1	34	5
Nigeria	6	9	460	48
República Centroafricana	2	2	59	17
República Democrática del Congo	2	2	72	11
República Unida de Tanzania	12	17	1 152	107
Rwanda	3	4	261	36
Santo Tomé y Príncipe	1	1	167	38
Senegal	29	33	1 551	322
Seychelles	—	—	—	—
Sierra Leona	5	4	340	22
Somalia	1	1	21	1
Sudáfrica	17	20	517	98
Sudán	2	2	143	6
Swazilandia	—	—	—	—

<i>Región y país de nacionalidad</i>	<i>Número de consultores</i>	<i>Número de contratos</i>	<i>Número de días trabajados</i>	<i>Total de honorarios (en miles de dólares)</i>
Togo	2	4	162	10
Túnez	16	21	823	175
Uganda	6	9	680	79
Zambia	9	11	860	46
Zimbabwe	8	9	442	43
Total regional	357	443	27 227	3 235
América del Norte y el Caribe				
Antigua y Barbuda	2	3	401	147
Bahamas	—	—	—	—
Barbados	1	1	60	8
Belice	—	—	—	—
Canadá	93	132	7 518	1 172
Dominica	—	—	—	—
Estados Unidos de América	311	397	24 039	3 525
Granada	—	—	—	—
Guyana	2	3	93	30
Jamaica	12	13	996	153
Saint Kitts y Nevis	—	—	—	—
Santa Lucía	—	—	—	—
San Vicente y las Granadinas	1	2	127	21
Trinidad y Tabago	3	3	145	16
Total regional	425	554	33 379	5 072
América Latina				
Argentina	62	85	2 946	466
Bolivia	11	11	545	125
Brasil	50	56	3 219	422
Chile	119	166	5 295	878
Colombia	35	41	2 266	295
Costa Rica	8	8	463	162
Cuba	3	3	86	17
Ecuador	11	13	813	144
El Salvador	5	6	280	48
Guatemala	9	12	384	67
Haití	7	12	498	56
Honduras	3	6	135	20
México	22	22	949	149
Nicaragua	2	2	39	9
Panamá	2	2	36	9
Paraguay	1	1	120	8
Perú	25	43	2 109	320
República Dominicana	3	4	209	33
Suriname	—	—	—	—
Uruguay	19	23	1 168	169
Venezuela	8	10	587	62
Total regional	405	526	22 147	3 459

<i>Región y país de nacionalidad</i>	<i>Número de consultores</i>	<i>Número de contratos</i>	<i>Número de días trabajados</i>	<i>Total de honorarios (en miles de dólares)</i>
Asia y el Pacífico				
Australia	51	73	3 871	586
Bangladesh	27	37	1 912	201
Bhután	1	1	60	4
Brunei Darussalam	—	—	—	—
Camboya	4	4	145	9
China	39	43	2 235	293
Fiji	4	5	177	18
Filipinas	44	58	4 018	258
India	73	84	5 279	768
Indonesia	17	18	1 033	79
Islas Marshall	—	—	—	—
Islas Salomón	1	1	50	5
Japón	24	25	2 195	210
Malasia	21	23	962	85
Maldivas	2	2	92	4
Micronesia (Estados Federados de)	—	—	—	—
Mongolia	4	4	155	8
Myanmar	3	4	180	6
Nepal	18	18	2 932	84
Nueva Zelanda	10	12	611	93
Pakistán	21	22	1 523	130
Palau	4	4	217	16
Papua Nueva Guinea	2	3	112	15
República de Corea	18	20	1 197	81
República Democrática Popular Lao	5	5	230	10
República Popular Democrática de Corea	3	3	194	9
Samoa	1	1	30	6
Singapur	8	9	658	43
Sri Lanka	25	34	1 873	229
Tailandia	36	44	2 104	164
Tonga	—	—	—	—
Vanuatu	—	—	—	—
Viet Nam	17	18	1 278	63
Total regional	483	575	35 323	3 477
Europa occidental				
Alemania	47	60	2 911	402
Andorra	—	—	—	—
Austria	12	14	620	132
Bélgica	26	40	2 384	598
Dinamarca	14	14	707	99
España	20	26	817	105
Finlandia	9	10	600	62
Francia	127	179	9 086	1 385
Grecia	6	7	796	84
Irlanda	21	26	1 614	316
Islandia	—	—	—	—
Italia	42	48	2 749	354

<i>Región y país de nacionalidad</i>	<i>Número de consultores</i>	<i>Número de contratos</i>	<i>Número de días trabajados</i>	<i>Total de honorarios (en miles de dólares)</i>
Liechtenstein	—	—	—	—
Luxemburgo	—	—	—	—
Malta	—	—	—	—
Mónaco	—	—	—	—
Noruega	8	10	333	60
Países Bajos	91	126	5 709	823
Portugal	5	5	107	23
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	251	337	17 006	2 583
San Marino	—	—	—	—
Suecia	31	35	2 343	282
Total regional	710	937	47 782	7 308
Europa oriental				
Albania	9	13	1 744	35
Armenia	6	8	613	13
Azerbaiyán	2	2	162	5
Belarús	1	1	21	1
Bosnia y Herzegovina	36	215	2 506	220
Bulgaria	9	9	910	50
Croacia	34	148	1 485	187
Eslovaquia	3	3	123	8
Eslovenia	2	3	79	7
Estonia	2	2	36	6
ex República Yugoslava de Macedonia	4	4	189	22
Federación de Rusia	31	38	1 882	166
Georgia	2	2	188	6
Hungría	8	8	170	34
Kazajstán	8	9	356	11
Kirguistán	4	4	233	4
Letonia	2	3	84	11
Lituania	1	1	29	3
Polonia	8	9	269	69
República Checa	5	7	584	72
República de Moldova	1	1	29	4
Rumania	12	12	1 137	51
Tayikistán	3	3	223	4
Turkmenistán	3	3	132	4
Ucrania	3	3	290	35
Uzbekistán	7	8	444	13
Yugoslavia	21	39	1 155	137
Total regional	227	558	15 073	1 178
Oriente Medio				
Afganistán	—	—	—	—
Arabia Saudita	3	3	290	16
Bahreín	1	1	30	1
Chipre	—	—	—	—
Emiratos Árabes Unidos	1	1	65	1
Irán (República Islámica del)	17	22	1 684	133
Iraq	5	5	176	12

<i>Región y país de nacionalidad</i>	<i>Número de consultores</i>	<i>Número de contratos</i>	<i>Número de días trabajados</i>	<i>Total de honorarios (en miles de dólares)</i>
Israel	9	17	365	92
Jordania	23	25	1 529	206
Kuwait	1	1	30	1
Líbano	25	30	2 370	177
Omán	1	1	30	1
Qatar	1	1	35	1
República Árabe Siria	7	9	491	36
Turquía	9	9	955	89
Yemen	3	4	184	14
Total regional	106	129	8 234	780
Otros				
Apátridas	—	—	—	—
Palestina	—	—	—	—
Suiza	34	39	1 874	386
Subtotal	34	39	1 874	386
Nacionalidad no especificada	28	35	1 122	190
Total general	2 775	3 796	192 161	25 085

Fuente: "Consultores y contratistas individuales. Informe del Secretario General", agosto de 1999, A/C.5/54/4, anexo I, cuadro 2.