

**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL DESARROLLO INDUSTRIAL
(ONUUDI)**

Preparado por

***Ion Gorita
Wolfgang Münch***

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas, Ginebra
2003**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Siglas		iv
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		v
I. INTRODUCCIÓN	1-8	1
II. ESTRUCTURA Y SISTEMAS DE GESTIÓN	9-33	3
A. Reestructuración y racionalización	10-14	3
B. Gestión ejecutiva	15-19	4
C. Delegación de facultades y rendición de cuentas.....	20-24	5
D. Sistemas de información para la gestión.....	25-33	6
III. PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN	34-67	9
A. Planificación, programación y presupuestación.....	35-55	9
B. Medida de la ejecución de los programas	56-65	13
C. Presentación de informes de ejecución a los Estados Miembros...	66-67	15
IV. SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ONUDI	68-84	17
A. Recaudación de cuotas.....	68-76	17
B. Movilización de fondos voluntarios.....	77-84	18
V. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	85-104	21
A. Reducción de la plantilla y reestructuración de la Secretaría.....	86-91	21
B. Marco de gestión de los recursos humanos.....	92-98	24
C. Composición de la plantilla de la Secretaría	99-102	25
D. Relaciones entre el personal y la administración	103-104	26
VI. REPRESENTACIÓN SOBRE EL TERRENO	105-124	27
A. Descentralización: directiva del Plan general de actividades.....	107-109	28
B. Mandato y funciones de las oficinas extrasede de la ONUDI.....	110-114	28
C. Descentralización: iniciativa paralizada	115-119	29
D. Hacia una estructura extrasede más racional	120-124	30
VII. SUPERVISIÓN INTERNA Y EXTERNA	125-134	32
A. Supervisión interna	125-130	32
B. Supervisión externa	131-134	33
Anexo I Sistema de prorrateo en moneda única		34

SIGLAS

CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCM	Comité Consultivo Mixto
CCPPNU	Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas
CPP	Comité de Programa y de Presupuesto
CPT	División de Coordinación de Programas y Operaciones sobre el Terreno
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDI	Fondo para el Desarrollo Industrial
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
JDI	Junta de Desarrollo Industrial
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
NEI	Nuevos Estados Independientes
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OFDPD	Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (actualmente ONUDD)
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (anteriormente OFDPD)
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPIT	Oficina de Promoción de Inversiones y Tecnología
PCT	División de Desarrollo de Programas y Cooperación Técnica
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	pequeñas y medianas empresas
SIIG	Sistema Integrado de Información de Gestión
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Objetivo

Analizar las medidas de reforma emprendidas en los últimos años por la Secretaría de la ONUDI y, tras una evaluación de estas medidas, determinar otras mejoras en la administración y gestión con miras a optimizar la utilización de los fondos de la ONUDI de la manera más eficiente y a reforzar el papel de la ONUDI en el sistema de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN (Capítulo I)

A. Al igual que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, desde principios del decenio de 1990 la ONUDI ha realizado un proceso de reformas propugnado por los Estados Miembros, deseosos de lograr una mayor eficiencia en la utilización de los escasos recursos. Ante una grave crisis financiera, las reformas de la ONUDI han tenido un alcance particularmente amplio y los inspectores reconocen que el actual Director General ha logrado progresos considerables al efectuar una transformación organizativa y programática de gran alcance. El fundamento de esta transformación ha sido el Plan general de actividades de 1997. No obstante, la transformación constituye un proceso continuo, ya que el Director General trata de mejorar la capacidad organizativa y es en el contexto de estas reformas continuas que se ha realizado el presente análisis (párrafos 3 a 5).

ESTRUCTURA Y SISTEMAS DE GESTIÓN (Capítulo II)

B. Este análisis de la gestión y administración de la ONUDI debe situarse en el contexto de las drásticas reducciones presupuestarias que la Organización tuvo que realizar desde 1995, a raíz de las cuales se hicieron recortes en todos los programas, y particularmente en los de prestación de servicios administrativos. La racionalización ha ido acompañada de una amplia reestructuración, no sólo en el contexto del Plan general de actividades de 1997 sino también más recientemente en 2002. Este período ha sido difícil para todos los interesados, pero sobre todo para los funcionarios, que han estado en una situación de continua incertidumbre. Si bien debe reconocerse que el Director General ha restablecido la estabilidad financiera de la ONUDI, se observa que los métodos de gestión utilizados han creado dudas e inquietudes entre el personal en general (párrafos 9 a 14).

C. La Junta Ejecutiva de la Secretaría y la Junta de Directores son las instituciones oficiales de gestión ejecutiva de la ONUDI y están actualmente presididas por el Director General. En el foro de la Junta Ejecutiva, las decisiones de programación y

financiación se adoptan a los más altos niveles de gestión. Conforme a su mandato, la Junta de Directores es un foro encargado de abordar las cuestiones de gestión relativas a los programas sustantivos, así como cuestiones organizativas y de personal, pero su influencia ha decrecido y el proceso decisorio se está centralizando cada vez más en la Junta Ejecutiva (párrafos 15 a 17).

Recomendación 1

Con objeto de restablecer un marco institucional para la formulación de políticas y la adopción de decisiones, el Director General debería adoptar medidas para revitalizar la Junta de Directores. Los inspectores sugieren lo siguiente:

- a) **La Junta de Directores debería reunirse periódicamente, de preferencia una vez al mes, para examinar el programa previamente distribuido, y las actas de las sesiones deberían poder consultarse en Internet;**
- b) **Cada uno de los tres Directores Principales debería presidir rotativamente y durante un período fijo la Junta de Directores;**
- c) **La Junta Ejecutiva debería delegar funciones decisorias a la Junta de Directores;**
- d) **Deberían examinarse cuestiones de actividades sobre el terreno en reuniones alternas en las que participaran personalmente o, cuando fuera posible, por conexión en vídeo, los directores regionales y representantes de la ONUDI.**

D. Varios cargos de gestión son directamente responsables ante la Oficina del Director General, por ejemplo, los encargados de dirección estratégica, gestión y coordinación, comunicaciones e información pública, y supervisión interna. Los altos funcionarios encargados de asesorar jurídicamente a la Secretaría y a los órganos rectores y de representar jurídicamente a la ONUDI ante otras instituciones deberían formar parte de la Oficina del Director

General o, en cualquier caso, ser directamente responsables ante el Director General (párrafo 18).

Recomendación 2

El Director General debería incorporar las funciones jurídicas a la Oficina del Director General.

E. En virtud de lo dispuesto en el Plan general de actividades, había que delegar el máximo de facultades a los niveles intermedios de gestión de la Organización y, conforme a ello, en 1998 se introdujo un nuevo sistema de autorización financiera que preveía la delegación de competencias tanto en la Sede como sobre el terreno. Sin embargo, si bien esta medida puede haber acelerado los procesos, el control financiero parece estar aún, en su mayor parte, centralizado, al igual que la gestión de los recursos humanos (párrafos 20 a 24).

Recomendación 3

Con respecto a la delegación de competencias, el Director General debería:

- a) **Velar por el cumplimiento estricto de los instrumentos adoptados para la delegación de competencias y por la plena utilización de los mecanismos de rendición de cuentas;**
- b) **Promulgar instrumentos que delegaran, en su caso, competencias de gestión de recursos humanos.**

F. La ONUDI está mejorando los sistemas de información sobre gestión que apoyan sus procesos y objetivos oficiales. No obstante, las restricciones logísticas y financieras han impedido a la Organización aplicar una solución de planificación total de los recursos operativos, y los sistemas se van sustituyendo por etapas, empezando por los sistemas financieros y contables. Se ha elaborado, en el marco del presupuesto, un nuevo sistema de control de la ejecución financiera con la utilización de Agresso, un conjunto de programas informáticos comerciales, y los gastos de aplicación del sistema de control de la ejecución financiera son análogos a los de proyectos similares de otras organizaciones internacionales. En la fase siguiente se sustituirán los sistemas existentes de personal. La integración global de los sistemas y los gastos conexos deberían ser un criterio fundamental para la Organización a la hora de evaluar las ofertas de los licitantes de programas informáticos de gestión de recursos humanos (párrafos 25 a 31).

Recomendación 4

El Director General debería estudiar atentamente el requisito de integración global de los sistemas, así como los costos estimados de esa integración, al elegir entre los distintos paquetes de programas informáticos para poner en práctica las aplicaciones de gestión de recursos humanos.

G. Se ha elaborado un sistema de gestión ejecutiva en Intranet (la *Infobase*) que se alimenta de información de diversos sistemas y la integra en un sistema de información con capacidad de selección por niveles jerárquicos y horizontal. Con la *Infobase* se han reducido considerablemente los informes sobre papel, con las consiguientes economías de gastos. Mientras se ha progresado en el establecimiento de conexiones entre las oficinas extrasede e Intranet, las conexiones en la red son financiadas con cargo al presupuesto de las oficinas extrasede, lo cual ha resultado ser una limitación. En el contexto de la Recomendación 20, que figura más adelante, encaminada a reforzar la presencia sobre el terreno, habrá que abordar las necesidades de tecnología de la información y las comunicaciones de las oficinas extrasede (párrafos 32 y 33).

Recomendación 5

El Director General debería examinar las necesidades de las oficinas extrasede en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en el contexto de los planes para reforzar la presencia sobre el terreno y para garantizar fondos suficientes para las necesidades presupuestarias.

PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN (Capítulo III)

H. Normalmente, la ONUDI ha utilizado como principales instrumentos de planificación un plan de mediano plazo, conocido como el marco programático de mediano plazo, y el programa y los presupuestos bienales. El Plan general de actividades era esencialmente un plan de reestructuración de emergencia adoptado en 1997 para hacer frente a la crisis que atravesaba la Organización; si bien el Plan no tenía límites temporales, podía considerarse como lo más parecido a un plan estratégico a largo plazo. El marco programático de mediano plazo se ha mantenido junto con el Plan general de actividades, si bien no ha desempeñado una función importante en los procesos de planificación durante la transformación de la ONUDI, ya que el documento

de programa y presupuestos seguía siendo el principal instrumento de planificación. De hecho, el marco programático de mediano plazo se utiliza actualmente más como medio de presentación de informes sobre los progresos realizados que como instrumento de planificación de programas a mediano plazo. Es evidente que el Plan general de actividades ha cumplido su función primordial de reorientación de la Organización ante la crisis financiera, y ahora debería reexaminarse en el contexto de un sistema general de gestión basado en los resultados, conforme a lo solicitado por los Estados Miembros (párrafos 34 a 46).

I. La principal característica de los cambios introducidos en la presentación del programa y los presupuestos durante los tres últimos bienios ha sido el perfeccionamiento progresivo del marco programático en el contexto del Plan general de actividades. No obstante, para que pudiera considerarse que el programa y los presupuestos se basaban en resultados, faltaban importantes elementos. A este respecto, se han hecho nuevos progresos en los proyectos de programa y presupuestos para 2004-2005; concretamente, cada programa se presenta en función de su “necesidad y objetivo”, además de sus “actividades y productos”, y para cada programa se ha incluido, en el contexto del respectivo programa principal, una lista de indicadores de ejecución, que figura como anexo de la presentación del presupuesto principal. Con ello, la Secretaría ha dado un paso más en sus esfuerzos por formular medidas significativas de ejecución (párrafos 52 a 55).

Recomendación 6

En el contexto de la iniciativa de introducción de un sistema general de gestión basado en los resultados, el Director General debería examinar los procesos de planificación de la Organización y elaborar propuestas para someterlas al examen de los Estados Miembros. Estas propuestas deberían contener los siguientes elementos:

- a) **Un plan estratégico a largo plazo con un límite temporal en que se enuncie la estrategia de la ONUDI como organización y los objetivos estratégicos conexos con el fin de reemplazar el Plan general de actividades;**
- b) **Un plan de mediano plazo como el instrumento primordial de planificación de programas, que estableciera vínculos claros entre los objetivos estratégicos a largo plazo de la ONUDI y cada uno de los programas enunciados en el programa y presupuestos**

bienales, y cuyo formato de presentación se basara en los resultados;

- c) **Un programa y presupuestos bienales basados en resultados que se presentaran a nivel de subprogramas.**

J. En el contexto del Plan general de actividades, la Organización ha pasado de los proyectos independientes de asistencia técnica tradicionales a programas integrados que ofrecen soluciones multidisciplinarias para los problemas de desarrollo industrial a nivel de cada país. La programación integrada requería la elaboración de un nuevo marco de gestión en el que intervendría la denominada “organización matriz”, y este marco figuraba en los instrumentos administrativos publicados en 1998. Si bien se habían documentado claramente los elementos del nuevo marco de gestión, no se cuenta aún, al parecer, con todos sus componentes (párrafos 47 a 50).

Recomendación 7

El Director General debería examinar los progresos realizados en la elaboración y aplicación de los componentes del nuevo marco de servicios de gestión y del ciclo de gestión de servicios, incluido el sistema general previsto de contabilidad de costos, y debería informar al respecto a la Junta de Desarrollo Industrial en su 29º período de sesiones.

K. Recientemente se ha introducido una nueva modalidad de programación, en forma de iniciativas temáticas, con la intención de hacer hincapié en un número limitado de campos de actividad de máxima prioridad y de mayor visibilidad. Las nuevas iniciativas, que se basarán en los módulos de servicios existentes, complementarán los programas integrados y los proyectos independientes, y se espera dar con ello un impulso a la movilización de fondos. Sin embargo, preocupa el hecho de que la Organización corra el riesgo de querer abarcar demasiado al formular una serie de iniciativas temáticas de aplicación regional (párrafo 51).

Recomendación 8

La Junta de Desarrollo Industrial debería pedir al Director General que limitara el número de las nuevas iniciativas que se emprendan a título experimental y que le informara en su 29º período de sesiones sobre la experiencia con esta modalidad de programación.

L. Las directrices estratégicas del marco programático de mediano plazo requieren un sistema general de gestión basado en los resultados que

prevea métodos eficaces para medir, supervisar y evaluar la ejecución. Durante varios años, la Secretaría de la ONUDI ha venido preparando indicadores de ejecución a tres niveles: a nivel de toda la Organización; a nivel del programa y los presupuestos; y a nivel de los programas integrados. Los inspectores señalan que esta cuestión está continuamente en examen y que cabría esperar que el sistema se mejorara o perfeccionara. No obstante, sería oportuno que el Director General informara sobre los progresos realizados y complementara así el informe sobre los indicadores de ejecución que se presentó a la Junta en su 21º período de sesiones, celebrado en 1999 (párrafos 56 a 60).

Recomendación 9

El Director General debería informar a la Junta en su 29º período de sesiones sobre los progresos realizados en la elaboración de indicadores de ejecución: a) a nivel de toda la Organización; b) a nivel del Programa y los Presupuestos; y c) a nivel de los programas integrados, los proyectos independientes y las nuevas iniciativas. En el contexto de la gestión basada en resultados que propugna la Organización, el Director General debería informar sobre la futura relación entre estos indicadores de ejecución y el marco de planificación (el marco programático de mediano plazo y el programa y los presupuestos bienales) y el modo en que se utilizarán estos indicadores para informar a los Estados Miembros sobre las actividades de ejecución.

M. Si bien los inspectores están de acuerdo con el Auditor Externo en que es muy importante obtener resultados clave, particularmente en el contexto de la información para los Estados Miembros, reconocen que la Secretaría ha realizado progresos sustanciales en la incorporación de los indicadores de ejecución a la planificación de programas y a la información al respecto. No obstante, los jefes de equipos y los directores de proyectos son individualmente responsables de la elaboración de indicadores de éxito, con lo cual pueden surgir incoherencias que dificulten la presentación de informes unificados. Los indicadores genéricos de resultados elaborados en el contexto de las directrices de evaluación deberían fomentar la uniformidad, pero ello debería estar respaldado por capacitación para directores de programas y proyectos, preferentemente en el contexto de una capacitación general para la formulación de programas (párrafos 61 a 65).

Recomendación 10

A fin de promover la uniformidad en la utilización de los indicadores de resultados a nivel de programas o proyectos, el Director General

debería garantizar que los directores de programas recibieran capacitación, preferentemente en el contexto de la formulación de programas.

N. El Director General informa a los Estados Miembros sobre las actividades de ejecución por diversas vías, como el informe anual, los informes periódicos sobre el marco programático de mediano plazo y el programa y los presupuestos, así como con los informes preparados conforme a lo solicitado por los órganos rectores en sus decisiones y resoluciones. Sin embargo, en el contexto de la implantación de un sistema de gestión basado en los resultados, será necesario elaborar un informe general sobre la ejecución de los programas, y a este respecto los inspectores señalan como posible modelo el informe equivalente de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (párrafos 66 y 67).

Recomendación 11

En el contexto de la implantación de una gestión basada en los resultados, el Director General debería formular un informe global sobre la ejecución de los programas; debería resumir a nivel de subprogramas los principales resultados logrados y los correspondientes indicadores de ejecución seleccionados.

SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ONUDI (Capítulo IV)

O. Al igual que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la ONUDI tiene dificultades para cobrar las cuotas correspondientes a su presupuesto ordinario y por este motivo se acumulan las cuotas atrasadas. Si bien el Director General ha hecho considerables esfuerzos para estabilizar la situación financiera de la Organización, las medidas adoptadas no han dado todos los resultados esperados. La aplicación de la opción de un plan de pagos introducida para los Estados Miembros con cuotas pendientes ha sido lenta y decepcionante, mientras que el mecanismo de incentivos para fomentar la puntualidad en los pagos ha resultado engorroso, por lo que tal vez habría que estudiar otros posibles sistemas (párrafos 68 a 76).

Recomendación 12

- a) La Junta de Desarrollo Industrial debería instar a los Estados Miembros con cuotas pendientes a que optaran por el sistema del plan de pagos;**
- b) El Director General debería seguir informando a la Junta de Desarrollo Industrial, por conducto del Comité de**

Programa y de Presupuesto, sobre la experiencia de la Organización con las medidas de estímulo. También debería seguir examinando otras opciones para fomentar el pago puntual de las cuotas, por ejemplo, la imposición de restricciones a la hora de repartir un eventual superávit presupuestario.

P. En su mayor parte, la asistencia que presta la ONUDI en forma de cooperación técnica se financia con cargo a las contribuciones voluntarias. Los programas integrados tienen requisitos de financiación distintos de los de los proyectos independientes tradicionales; a fin de lanzar esos programas y de mantenerlos integrados, es necesario que la ONUDI disponga de fondos programables que pueda asignar con flexibilidad, además de fondos para fines especiales. No obstante, las contribuciones voluntarias no han sido suficientes para lograr los objetivos deseados. Al apoyar el Plan general de actividades, los Estados Miembros aprobaron el concepto de la programación integrada; los inspectores consideran que esos Estados deberían complementar su apoyo con las contribuciones voluntarias requeridas (párrafos 77 a 81).

Recomendación 13

- a) **Dado que apoyan el Plan general de actividades y, por lo tanto, la programación integrada, los Estados Miembros deberían aportar, en sus contribuciones voluntarias, suficientes fondos programables que aseguran la viabilidad de esta modalidad de programación;**
- b) **A fin de evitar el riesgo de que los programas integrados sin suficiente financiación se conviertan en proyectos independientes fragmentados y de que las actividades de cooperación técnica no den los resultados esperados, sería conveniente que los Estados Miembros aportaran contribuciones voluntarias suficientes a su debido tiempo.**

Q. La movilización de fondos voluntarios es responsabilidad de muchas partes interesadas en la ONUDI, si bien se ha propuesto establecer un nuevo programa para la movilización de recursos financieros en el programa regional durante el bienio 2004-2005 que puede mejorar la coordinación y fomentar una mayor actividad. Sin embargo, para dar un mayor realce a la Organización en la comunidad de los principales donantes, es indispensable que la ONUDI tenga una presencia sustancial en Bruselas (párrafos 82 a 84).

Recomendación 14

Dado que la ONUDI necesita urgentemente fondos voluntarios, convendría que el Director General tratara de obtener la aprobación de los órganos legislativos para abrir una oficina de enlace en Bruselas con un importante mandato de recaudación de fondos y una dotación de personal equivalente a la de la oficina de enlace de Nueva York.

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS (Capítulo V)

R. El resultado inevitable de la crisis financiera de mediados del decenio de 1990 fue una drástica reducción del personal de la Organización. En una primera etapa del proceso, durante el bienio 1996-1997, se suprimió el 22% de los puestos de plantilla y, a principios de 1998, se introdujo un programa de separación de funcionarios del servicio en virtud del cual otros 99 funcionarios dejaron la Organización. Al no disponerse de fondos suficientes para concluir el programa de separación del servicio, hubo que introducir un programa de redistribución del personal que distó de ser óptimo desde el punto de vista de los requisitos de programación y de los funcionarios afectados. Los funcionarios que han permanecido en la Organización han tenido que hacer frente a un mayor volumen de trabajo, a la disminución de las oportunidades de ascenso y a una continua incertidumbre y falta de seguridad, todo lo cual ha hecho decaer el estado de ánimo. El Director General ha seguido reestructurando la Secretaría y recientemente ha hecho recortes sistemáticos en las categorías superiores de gestión. Si bien esas modificaciones pueden estar justificadas por el afán de lograr un alto nivel administrativo y técnico y por la necesidad de restablecer el equilibrio de la estructura de la Secretaría, seguirán repercutiendo negativamente en el estado de ánimo de los funcionarios, particularmente si no se realizan las consultas previas adecuadas (párrafos 86 a 89).

Recomendación 15

Con respecto a los planes de reestructuración de la Secretaría y de redistribución del personal, el Director General debería intensificar las consultas previas con el representante del personal e informar plenamente a los funcionarios de sus intenciones, a fin de que haya un intercambio de opiniones y de que el proceso sea transparente.

S. Es en cierto modo inquietante que a pesar de la drástica reducción de los puestos de plantilla en el contexto del reciente proceso de reestructuración siga habiendo una elevada tasa de vacantes en la

Secretaría, que en algunos casos es excesiva. Si bien la situación es menos grave para los puestos de plantilla financiados con cargo al presupuesto ordinario de la Sede, las tasas de más del 20% correspondientes a los puestos del presupuesto ordinario sobre el terreno son con toda evidencia perjudiciales para la ejecución de los programas regionales de la Organización. Aún resulta más inquietante la elevadísima tasa de vacantes de los puestos de plantilla financiados con cargo al presupuesto operativo, tanto en la Sede como sobre el terreno (párrafos 90 y 91).

Recomendación 16

A fin de mejorar la ejecución de los programas y de fomentar la transparencia, el Director General debería :

- a) **Adoptar medidas inmediatas para cubrir los puestos de plantilla financiados con cargo al presupuesto ordinario y al presupuesto operativo, tanto en la Sede como sobre el terreno, en la medida en que lo permitan las actuales restricciones financieras;**
- b) **Mantener continuamente el nivel más bajo posible de vacantes;**
- c) **Incluir en el informe sobre el personal que anualmente presenta a la Junta un análisis detallado de las vacantes existentes en la Organización.**

T. A partir de mediados de 2001 empezó a introducirse en tres etapas un nuevo marco de gestión de recursos humanos que abarca la contratación y la situación contractual, las perspectivas de carrera y la formación del personal. No obstante, conviene todavía ampliar algunos aspectos del marco, como los procedimientos para la rotación del personal básico del cuadro orgánico entre la Sede y las oficinas extrasede. Los inspectores tienen también algunas reservas con respecto a ciertos criterios innovadores del nuevo marco, concretamente la introducción de contratos de duración limitada para funciones específicas de alcance limitado, y el nuevo sistema de concesión de gratificaciones por rendimiento (párrafos 92 a 97).

Recomendación 17

En el contexto de la introducción del nuevo marco de gestión de los recursos humanos, el Director General debería comprometerse a:

- a) **Formalizar y aplicar un sistema de rotación del personal básico del cuadro orgánico entre la Sede y el terreno;**

- b) **Supervisar la concesión de nombramientos de duración limitada con objeto de garantizar que no se utilicen a expensas del personal básico de la Organización e incluir información acerca de esa clase de nombramientos en el informe sobre cuestiones de personal que presenta anualmente a la Junta;**
- c) **Supervisar los nuevos sistemas de evaluación de la actuación profesional y de reconocimiento de la actuación y los méritos e informar al respecto a la Junta en su informe anual sobre cuestiones de personal, tanto en la etapa de instauración como en forma periódica posteriormente.**

U. En lo que respecta a los puestos relacionados con las actividades de cooperación técnica en lugares de destino sobre el terreno y las funciones especiales de carácter técnico en la Sede de la ONUDI, los nombramientos se realizan con arreglo a la serie 200 del Reglamento del Personal (puestos L). Los inspectores expresan cierta preocupación acerca de la forma en que se utilizan los puestos L en la Sede, particularmente con respecto a nombramientos en la Oficina del Director General. Los nombramientos para los puestos L por lo general no están sujetos a un proceso de contratación por concurso. En consecuencia, en los casos en que se han creado puestos con arreglo a la serie 100 del Reglamento del Personal para reemplazar los puestos L existentes, se considera que las personas que ocupan esos puestos estarán en una posición más ventajosa en el concurso que se celebre posteriormente. Esos procedimientos han planteado preocupaciones entre el personal, dado que las perspectivas de ascenso ya son escasas de resultados de la reestructuración. Es imperativo aplicar criterios estrictos para la creación de puestos L en la Sede y estudiar los actuales puestos L con un espíritu crítico y suprimirlos si no cumplen esos criterios (párrafos 19 y 98).

Recomendación 18

El Director General debería aplicar criterios estrictos para la creación de puestos con arreglo a la serie 200 del Reglamento del Personal para cumplir funciones especiales de carácter técnico en la Sede; los puestos L que existen actualmente en la Sede deben estudiarse con un espíritu crítico y suprimirse si no cumplen esos criterios.

V. En su 21º período de sesiones la Junta pidió al Director General que tuviera plenamente en cuenta las disposiciones de la Constitución relativas a la distribución geográfica amplia y equitativa respecto de la contratación de personal, en particular en relación con los puestos del cuadro orgánico. Si bien

el Director General indicó que la distribución geográfica de los nombramientos había mejorado últimamente, al no haber estadísticas comparables es difícil examinar los progresos realizados en cuanto a lograr una distribución geográfica equitativa del personal. En lo que respecta a la paridad entre hombres y mujeres, el Director General ha emprendido una acción decidida para aumentar la representación de la mujer en la Secretaría, y en el período comprendido entre 1999 y 2002 la Organización pudo aproximarse a sus metas del 15% en la categoría P-5 y categorías superiores y del 30% de representación de la mujer en general en puestos del cuadro orgánico sujetos a distribución geográfica. El objetivo debe ser ahora el equilibrio entre los sexos, como se dispone en la resolución 52/96 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1997 (párrafos 99 a 102).

Recomendación 19

El Director General debería:

- a) **Seguir esforzándose por aplicar el criterio de la representación geográfica amplia y equitativa al contratar personal del cuadro orgánico;**
- b) **Establecer nuevos objetivos de distribución entre los sexos del 50% para 2005 en todas las categorías de puestos y seguir esforzándose por contratar más mujeres en los niveles superiores de adopción de decisiones;**
- c) **Velar por que en el informe sobre cuestiones de personal que presenta anualmente a la Junta y en el informe anual de la ONUDI se incluyan estadísticas comparables sobre la distribución geográfica del personal del cuadro orgánico y el equilibrio de género.**

REPRESENTACIÓN SOBRE EL TERRENO (Capítulo VI)

W. Un principio central del Plan general de actividades de 1997 fue garantizar la descentralización efectiva de las actividades y el fortalecimiento de la representación sobre el terreno mediante la redistribución de recursos humanos de la Sede sobre el terreno y una delegación acertada de facultades. Se elaboraron mandatos detallados e instrumentos de delegación para las oficinas de los países y regiones y se eligieron ubicaciones. En 1990 y 2000 la Secretaría emprendió esfuerzos considerables por poner en práctica la descentralización, incluida la redistribución de funcionarios del cuadro orgánico y de otra índole. Sin embargo, al no haberse podido obtener más

fondos, la función sustantiva de formulación, elaboración y ejecución de programas se ha seguido desempeñando principalmente en las subdivisiones técnicas de la Sede. En 2002 la mayoría de las oficinas en los países siguieron contando únicamente con un Representante de la ONUDI y dos funcionarios del cuadro de servicios generales y, con excepción del Centro de Desarrollo Industrial regional de Nigeria, la situación en la mayoría de las oficinas regionales no fue mucho mejor (párrafos 107 a 119).

X. Los inspectores no comparten la opinión de que es necesario conservar un volumen decisivo de conocimientos técnicos especializados en la Sede, ya que consideran que es mucho más necesario disponer de un núcleo de personal técnico especializado en cada una de las oficinas en los países y que invertir el actual desequilibrio entre la Sede y el terreno probablemente es la única manera de hacer efectiva la descentralización de las funciones operativas, habida cuenta de las limitaciones actuales de recursos (párrafos 120 a 124).

Recomendación 20

Para facilitar la descentralización efectiva dispuesta en el Plan general de actividades, el Director General debería someter las siguientes propuestas a consideración de los órganos legislativos:

- a) **Las nueve oficinas regionales deberán irse fortaleciendo progresivamente mediante la transferencia de puestos técnicos de la Sede. Si bien sería ideal que se asignara a cada una de las oficinas regionales personal técnico especializado en relación con cada uno de los ocho módulos de servicios de la ONUDI, para elaborar un perfil exacto habrán de tenerse en cuenta las necesidades regionales específicas. Se trasladará al terreno un número suficiente de puestos técnicos de niveles P-4 y P-5 con objeto de atraer y retener personal calificado y con experiencia;**
- b) **Las oficinas regionales en la Sede deben reducirse y los puestos que queden libres se deben redistribuir en el terreno en apoyo de la formulación y supervisión de los programas allí radicados, así como de la movilización de fondos;**
- c) **Las funciones administrativas y de apoyo sobre el terreno deberán fortalecerse concomitantemente, lo que entraña la creación de puestos y el mejoramiento de los sistemas y la infraestructura;**

- d) Se deberá analizar la situación actual con respecto a la delegación de autoridad sobre el terreno y, de ser necesario, se deberán delegar más funciones, en particular con respecto a la contratación de personal;
 - e) Las oficinas en los países que no cumplan los criterios de actuación convenidos se cerrarán en consulta con los Estados Miembros interesados;
 - f) En la Sede se conservarán dependencias técnicas pequeñas con funciones normativas de foro mundial, en tanto que las oficinas regionales en la Sede se sustituirán por pequeñas dependencias que cumplan una función de enlace interno.
- b) El Interventor General dirigirá sus informes al Director General con copia al Auditor Externo. A solicitud del Interventor General, cualquiera de esos informes se presentará a la Junta de Desarrollo Industrial, conjuntamente con las observaciones del Director General al respecto;
 - c) El Interventor General presentará al Director General, con copia al Auditor Externo, un informe resumido anual sobre las actividades de la Oficina, incluido el cumplimiento de las recomendaciones. A su vez, el Director General presentará el informe resumido anual a la Junta de Desarrollo Industrial, conjuntamente con sus observaciones al respecto.

SUPERVISIÓN INTERNA Y EXTERNA (Capítulo VII)

Y. En respuesta a las inquietudes expresadas por los Estados Miembros y el Auditor Externo acerca de las funciones de supervisión y control internos de la ONUDI, el Director General anunció el establecimiento de la Oficina del Interventor General, encargada de todas las funciones de supervisión interna, con objeto de mejorar la actuación de la Organización y garantizar que rinda cuentas de sus actos. Los inspectores apoyan plenamente la unificación y el fortalecimiento de esas funciones y consideran que el establecimiento de la Oficina constituye una oportunidad propicia para mejorar ciertas prácticas de supervisión interna e introducir otras que hacían falta. Habrá que elaborar un instrumento oficial, análogo a la Carta de la Oficina del Inspector General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el que se enuncie el mandato de la Oficina y la forma de dotarla de independencia operacional y mecanismos eficaces de presentación de información (párrafos 125 a 130).

Recomendación 21

La Junta de Desarrollo Industrial deberá pedir al Director General que garantice que en las propuestas que se están elaborando para la redacción del instrumento oficial que regulará la Oficina del Interventor General figuren, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) El Interventor General será designado por el Director General tras las consultas de rigor con la Junta de Desarrollo Industrial; el titular podrá ser destituido por el Director General únicamente con causa y en consulta con la Junta;

Z. Si bien en las reglamentaciones financieras de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no se establecen plazos de duración del mandato del Auditor Externo, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Programa Mundial de Alimentos recientemente han introducido ciertos plazos. Los inspectores comparten la opinión de que esos plazos crean un equilibrio entre la necesidad de continuidad y la necesidad de rotación como condición indispensable para salvaguardar la independencia (párrafos 131 y 132).

Recomendación 22

La Junta de Desarrollo Industrial tal vez desee considerar la posibilidad de limitar el mandato del Auditor Externo a un período no consecutivo que abarque de dos a tres ejercicios económicos con objeto de atender, al mismo tiempo, a las necesidades de rotación y de continuidad de las funciones.

Aa. En su 24º período de sesiones, la Junta de Desarrollo Industrial refrendó el establecimiento de un plan experimental de seguimiento de las recomendaciones aprobadas de la Dependencia Común de Inspección por conducto de los órganos normativos. La adopción de decisiones por parte de esos órganos resultaría más fácil si el Director General presentara propuestas prácticas concretas sobre las recomendaciones formuladas por la DCI y la forma de aplicarlas (párrafos 133 y 134).

Recomendación 23

El Director General debería presentar propuestas concretas a los órganos legislativos sobre las medidas específicas que se habrán de adoptar en relación con las recomendaciones de la DCI y su aplicación.

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe es el sexto de una serie de exámenes generales de la administración y gestión de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas. El primero, sobre la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se publicó en 1999; el segundo, sobre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se publicó en 2000; luego se publicaron dos informes más en 2001, sobre la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS); y el quinto, sobre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se publicó en 2002. Los informes sobre la UNESCO y la UIT se incluyeron en el programa de trabajo de la DCI a pedido de sus respectivos directores ejecutivos, en tanto que los informes sobre la OIT, la OMS y la FAO fueron iniciados directamente por la DCI.

2. La ONUDI fue establecida en 1966 en calidad de órgano de la Asamblea General que funciona como organización autónoma dentro de las Naciones Unidas. Su objetivo es promover el desarrollo industrial y, “mediante la movilización de recursos nacionales e internacionales, ayudar, fomentar y acelerar la industrialización de los países en desarrollo, con especial énfasis en el sector manufacturero”¹. El 1° de enero de 1986 la ONUDI obtuvo la condición de organismo independiente en calidad de organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas. Actualmente la Organización proclama que su misión consiste en ayudar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición “a combatir la marginación en el mundo globalizado de hoy día” mediante la movilización de “conocimientos generales y especializados, información y tecnología para promover el empleo productivo, una economía competitiva y un medio ambiente saludable”².

3. Al igual que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, desde comienzos del decenio de 1990 la ONUDI ha sido sometida a un proceso de reforma en respuesta a las exigencias de sus Estados Miembros de que aprovechara de manera más eficiente sus limitados recursos. Lo que distingue a la ONUDI de otras organizaciones, sin embargo, es el hecho de que durante ese decenio algunos de sus contribuyentes clave se retiraron, lo que trajo aparejada una grave crisis financiera para la

Organización³. Para poder seguir existiendo, la ONUDI tenía que llevar a cabo una rápida transformación organizativa y programática a gran escala. En el documento titulado “*Reforming the UN – UNIDO’s Need-Driven Model*”⁴ figura un informe pormenorizado de los notables logros alcanzados al respecto por la Organización. El instrumento básico de la transformación de la ONUDI, “Plan general de actividades relativo al papel y las funciones de la ONUDI en el futuro”, fue aprobado por la Junta de Desarrollo Industrial (de aquí en adelante llamada “la Junta”) en su 17° período de sesiones, celebrado en junio de 1997, y refrendado por la Conferencia General (de aquí en adelante llamada “la Conferencia”) en su séptimo período de sesiones, celebrado en diciembre de 1997⁵. El Plan general de actividades, “resultado de un intenso proceso de consultas, avenencias y búsqueda de consenso, fue concebido con el fin de proporcionar un marco acordado y lineamientos generales para reactivar la ONUDI”⁶. En el mismo período de sesiones de la Conferencia se eligió un nuevo Director General con el mandato de aplicar el Plan general de actividades; el Director General fue reelegido para un segundo mandato en diciembre de 2001.

4. La ONUDI se encuentra en un proceso de cambio constante; un examen del programa y los presupuestos realizado a mediados del decenio de 1990 revela que la Organización ha sido sometida a reestructuraciones durante por lo menos cinco bienios. En el Plan general de actividades figuraba una nueva estructura de organización de la Secretaría y, una vez concluida la transformación a gran escala necesaria para ponerla en práctica, cabría haber esperado un período de consolidación y estabilidad. Sin embargo, el proceso de cambio se ha reactivado. Desde su reelección, el Director General ha reestructurado la Secretaría y ha emprendido una renovación sistemática de nombramientos por concurso a nivel de personal directivo superior. El Director General sigue buscando formas de “mejorar la capacidad organizativa”⁷, y es en el marco de esa reforma continuada que se ha llevado a cabo el presente examen.

³El Canadá (que aportaba el 3% de las cuotas del presupuesto ordinario) se retiró a fines de 1993; los Estados Unidos, el mayor contribuyente (25%) se retiraron a fines de 1996, y Australia (2%) se retiró a fines de 1997.

⁴C.A. Magariños y otros (Kluwer Law International, La Haya 2001); véanse especialmente, el capítulo 6 y el anexo II.

⁵Decisión IDB.17/Dec.2 de la Junta, de 27 de junio de 1997; Resolución GC.7/Res.1 de la Conferencia, del 4 de diciembre de 1997.

⁶GC.9/11, de 12 de noviembre de 2001, párr. 3.

⁷ONUDI/DGB(M).91, de 14 de noviembre de 2002.

¹Resolución 2152 (XXI) de la Asamblea General, de 17 de noviembre de 1966, párr.1.

²Sitio web de la ONUDI.

5. En preparación del informe, los inspectores llevaron a cabo misiones en la Sede de la ONUDI en Viena y en sus oficinas extrasede. El hecho de que hayan elegido el Centro de Desarrollo Industrial regional de Lagos (situado ahora en Abuja) y la Oficina Regional de El Cairo para llevar a cabo las principales misiones sobre el terreno reflejó el compromiso decidido de la ONUDI con los países de África. Además, se celebraron reuniones oficiosas con el personal de las oficinas regionales de Nueva Delhi y Beirut y se visitó la Oficina de Promoción de Inversiones y Tecnología (OPIT) de Bolonia. Además de llevar a cabo entrevistas iniciales y suplementarias, se obtuvo información de fuentes documentales y por medio de un cuestionario. Los inspectores también mantuvieron contactos oficiosos con varios delegados, así como con representantes de la Unión Europea y del Grupo de los 77, y actuaron en estrecha cooperación con el Auditor Externo de la Organización.

6. A partir del examen de toda la información de diferentes fuentes de que dispusieron, los inspectores decidieron que el informe se centrara en los siguientes aspectos:

- estructura y sistemas de gestión;
- planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación;
- situación financiera de la Organización;

- gestión de recursos humanos;
- representación sobre el terreno;
- supervisión interna y externa.

7. En el presente informe no se examinan los servicios administrativos comunes -administración de edificios y servicios de restauración- cuya gestión está a cargo de la ONUDI en nombre de las organizaciones internacionales con sede en el Centro Internacional de Viena, ni se toman en cuenta las repercusiones más amplias que podría tener para la Organización participar en el sistema de servicios comunes y conjuntos actualmente explotados por esas organizaciones internacionales. De esa forma se procuró evitar la duplicación, ya que en un reciente informe de la DCI se examinaron detalladamente los servicios comunes y conjuntos de las organizaciones con sede en Viena y se propuso una serie de recomendaciones que abarcaban la reconsideración de los acuerdos administrativos vigentes relativos a esos servicios⁸.

8. Los inspectores expresan su reconocimiento a todas las personas que les prestaron ayuda, en especial a los oficiales de la ONUDI entrevistados, que contribuyeron en forma sustantiva a la preparación del informe, así como a todos los que ayudaron con los aspectos logísticos de las misiones que se llevaron a cabo en la Sede y en el terreno.

⁸Servicios comunes y conjuntos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Viena, JIU/REP/2002/12.

II. ESTRUCTURA Y SISTEMAS DE GESTIÓN

9. El presente examen de la gestión y la administración de la ONUDI ha de situarse en el contexto de las drásticas reducciones presupuestarias que la Organización tuvo que aplicar a partir de 1995. Ante la pérdida inminente del principal contribuyente, hubo que modificar el proyecto de programa y presupuestos para 1996-1997 con objeto de efectuar una reducción real del 14,6% del presupuesto total (ordinario y operativo) respecto del bienio anterior. Las reducciones presupuestarias se concentraron en los servicios administrativos, que sufrieron una reducción real de alrededor del 25%⁹. Posteriormente hubo una reducción real de alrededor del 28% del valor total del programa y los presupuestos de 1998-1999 respecto del presupuesto aprobado para el bienio anterior y un crecimiento real nulo en el presupuesto ordinario tanto en 2000-2001 como en 2002-2003¹⁰.

A. Reestructuración y racionalización

10. Conforme a lo dispuesto en el Plan general de actividades, a fines de 1997 se reestructuró la Secretaría, que pasó a estar integrada únicamente por tres divisiones: dos divisiones sustantivas encargadas de determinados conjuntos de actividades (promoción de inversiones y fortalecimiento de la capacidad institucional, y apoyo sectorial y sostenibilidad ambiental) y otra con funciones de administración, apoyo operacional y coordinación de la representación sobre el terreno, en tanto que las funciones de coordinación de políticas, relaciones externas, asesoramiento jurídico y auditoría interna incumbían a la Oficina del Director General. Las reformas programáticas y administrativas introducidas durante el primer mandato del actual Director General se aplicaron en el marco de esta estructura.

11. La nueva estructura entrañaba la racionalización de la Organización. En lo que concierne al personal, eso significó la continuación de la reducción iniciada en 1996 y un programa de separación voluntaria instituido en enero de 1998, con lo cual el número total de puestos de plantilla (de los presupuesto ordinario y operativo) se redujo alrededor del 12% entre 1997 y 1998¹¹. Los procedimientos administrativos también se racionalizaron mediante la conversión, reducción gradual o eliminación de la mayoría de los comités y

de los boletines del Director General con objeto de hacer frente a la burocracia y la reglamentación excesivas de la Organización¹².

12. Si bien se conservaron las tres principales divisiones, el Director General emprendió otra reestructuración de la Secretaría a partir del 1º de marzo de 2002¹³. Un cambio importante fue la concentración de todas las subdivisiones técnicas en una sola división, la División de Desarrollo de Programas y Cooperación Técnica (PCT), con objeto de fortalecer la ejecución y la capacidad técnica de la Organización. Además, la representación sobre el terreno se trasladó de la división administrativa a una nueva división programática, la División de Coordinación de Programas y Operaciones sobre el Terreno (CPT), que también pasó a desempeñar una nueva función de coordinación de programas. La creación de la CPT se basó en la “necesidad de mayor coordinación, supervisión y unidad de criterio, tanto en la Sede como sobre el terreno” tras el desarrollo y aplicación de la programación integrada¹⁴.

13. Los administradores superiores entrevistados para el presente informe en general apoyaban la nueva estructura. Se expresó la opinión de que la división administrativa anterior era demasiado rígida como para llevar a cabo una gestión eficaz y que la decisión de reubicar la representación sobre el terreno en una división programática era acertada. Tras la reestructuración se llevó a cabo una reorganización del personal directivo superior, en principio mediante la contratación por concurso para los puestos de Director Principal (D-2) de cada una de las tres divisiones, lo que dio lugar al nombramiento de tres personas no pertenecientes a la Organización. La tercera etapa de racionalización, anunciada en noviembre de 2002, abarcó la decisión de reducir el número de puestos de categoría D-2 y L-7, ya que la cantidad que existía en ese momento se consideraba “financieramente insostenible”¹⁵.

14. En los cinco años que ha estado al frente de la ONUDI, el actual Director General ha adoptado -y sigue adoptando- medidas decididas para reestructurar, racionalizar y reducir la Organización. Ha sido un período difícil para todos los interesados, pero especialmente para los funcionarios, enfrentados a una situación de constante incertidumbre. La opinión predominante durante las entrevistas celebradas para la preparación del presente informe

⁹IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, de 4 de diciembre de 1995, párr. 11, cuadro.

¹⁰GC.7/21, de 21 de noviembre de 1997, cuadro 2 a); IDB.21/7-PBC.15/7, de 2 de marzo de 1999, párr. 54, e IDB.24/3-PBC.17/3, de 16 de marzo de 2001, párr. 55.

¹¹GC.7/21, de 21 de noviembre de 1997, cuadro 5, e IDB.21/7-PBC.15/7, de 2 de marzo de 1999, cuadro 5.

¹²DG/AI/No.5, de 12 de marzo de 1998.

¹³UNIDO/DGB/(O).86/Add.9, de 15 de febrero de 2002.

¹⁴Ibid., párr. 6.

¹⁵UNIDO/DGB(M).91, 14 de noviembre de 2002, párr. 5.

fue que cabía reconocer el mérito del Director General por haber salvado a la Organización de una probable extinción y haber restablecido su estabilidad financiera. No obstante, los métodos de gestión utilizados han suscitado dudas e inquietudes entre el personal en general. La falta de consulta fue uno de los principales problemas, ya que en la reestructuración reciente, por ejemplo, muchos funcionarios, incluso de niveles superiores, no se enteraron de su redistribución hasta que se publicó una circular interna. Han surgido otros problemas en lo que respecta a la frecuente reorganización de ciertas esferas funcionales, lo que puede haber socavado su eficiencia operativa.

B. Gestión ejecutiva

15. La Junta Ejecutiva de la Secretaría y la Junta de Directores, ambas establecidas por el actual Director General y presididas por él, son las instituciones oficiales de gestión ejecutiva. La Junta Ejecutiva, integrada por el Director General y los tres Directores Principales, se reúne en forma periódica, aunque no fija. Conforme a su mandato, es “un foro para el examen de cuestiones generales de gestión y de las actividades de cooperación técnica”¹⁶. En la práctica, sus funciones abarcan mucho más que el examen, ya que decide la manera en que se asignarán los fondos de la ONUDI: examina todos los programas integrados que se financiarán con cargo a recursos extrapresupuestarios antes de que sean aprobados y todas las solicitudes de financiación de la ONUDI con cargo al programa ordinario de cooperación técnica y otros recursos programables y también “refrenda” solicitudes de misiones de programación para la formulación de programas integrados.

16. En el foro de la Junta Ejecutiva se adoptan decisiones de programación y financiación a los más altos niveles de gestión de la organización. Para reforzar la transparencia, se publican resúmenes de los debates de la Junta Ejecutiva y las medidas de seguimiento necesarias en la Intranet de la ONUDI para ponerlos a disposición de los Estados Miembros y del personal. En 1999 se consignaron apenas poco más que listas de fondos aprobados para programas integrados y proyectos, pero a partir de 2000 la información ha sido más completa y el formato más fácil de utilizar. En octubre de 2002, después del nombramiento de los tres nuevos Directores Principales, la Junta Ejecutiva celebró un período extraordinario de sesiones de examen junto con los directores de las subdivisiones de la PCT y la CPT y también se ofrecieron resúmenes de esas reuniones.

17. Conforme a su mandato, la Junta de Directores “está integrada por los Directores Principales, los Directores y los funcionarios superiores y se encarga

de examinar cuestiones de gestión relacionadas con las actividades de cooperación técnica y las realizadas en calidad de foro mundial, así como cuestiones de organización y de personal”¹⁷. En enero de 2003 había 33 miembros y, si bien entre ellos figuraban los directores de las oficinas regionales en la Sede, no había una participación directa de los representantes de la ONUDI ni de los directores regionales sobre el terreno. La Junta de Directores no se reúne en fechas fijas y en los dos últimos años no se reunió con tanta frecuencia como la Junta Ejecutiva; en 2002, por ejemplo, celebró tres sesiones únicamente¹⁸. De 1999 a 2001 y a principios de 2003 la Junta de Directores llevó a cabo retiros anuales de trabajo para centrarse en cuestiones de política y estrategia. De los resúmenes de las diversas sesiones, publicados en la Intranet, se desprende que si bien la Junta de Directores ha sido un foro activo para plasmar la nueva metodología de programación integrada, su influencia ha declinado y la adopción de decisiones se ha centralizado cada vez más en la Junta Ejecutiva. Los inspectores opinan que, habida cuenta de su mandato, la Junta de Directores debería constituir el marco institucional para el establecimiento de políticas y la adopción de decisiones.

18. Además de presidir la Junta Ejecutiva y la Junta de Directores, el Director General ejerce control mediante las funciones que dependen directamente de su oficina, entre ellas las de dirección estratégica, gestión y coordinación, comunicaciones e información pública. El Grupo de Supervisión Interna y las oficinas de enlace de Nueva York y Ginebra también dependen del Director General¹⁹. Como en el caso de la Secretaría en sentido amplio, la estructura de la Oficina del Director General también ha sufrido cambios. En la reorganización de marzo de 2002 las funciones jurídicas se trasladaron de la Oficina del Director General a la División de Administración y la Oficina pasó a llamarse “Dependencia”. Su mandato consiste en prestar asesoramiento jurídico a la Secretaría y a los órganos rectores y ejercer la representación jurídica de la ONUDI ante otras instituciones, según proceda²⁰. En atención a esas funciones, los inspectores opinan que debe depender del Director General, como en el caso de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y debería formar parte de la Oficina del Director General, como antes.

¹⁷Ibíd.

¹⁸En 1999 y 2000 la Junta de Directores fue convocada casi con tanta frecuencia como la Junta Ejecutiva, pero en 2001 celebró cinco sesiones únicamente, en comparación con las 17 sesiones de la Junta Ejecutiva, en tanto que en 2002 se celebraron 3 y 14 sesiones respectivamente.

¹⁹UNIDO/DGB/(O).86/Add. 9, de 15 de febrero de 2002, párr. 3.

²⁰IDB.24/3-PBC.17/3, de 16 de marzo de 2001, párr. F.14.

¹⁶Intranet de la ONUDI.

19. En algunas ocasiones el Director General también ha reasignado a su Oficina, en calidad de “asesores”, a funcionarios desplazados, más recientemente a los antiguos titulares de los puestos de Director Principal. Si bien algunos de esos nombramientos han sido de corto plazo, puede ser más difícil justificar nombramientos de asesores a largo plazo, especialmente cuando se trate de puestos de proyectos (puestos L) con arreglo a la serie 200 del Reglamento del Personal y las personas nombradas hayan cumplido ya la edad de jubilación. La utilización de puestos de proyectos en la contratación externa para la Oficina del Director General y otras entidades de la Sede también es cuestionable y ha sido objeto de polémica entre el personal en general. Si bien los puestos relacionados con la serie 200 entrañan “servicios en actividades de cooperación técnica ... en lugares de destino sobre el terreno, así como nombramientos especiales de carácter técnico en la Sede de la ONUDI”²¹, es difícil justificar de esa forma muchos de los nombramientos para puestos L en la Oficina del Director General. Esa cuestión se examinará con más detenimiento en el capítulo V *infra*.

C. Delegación de facultades y rendición de cuentas

20. En el Plan general de actividades se indicaba que “la autoridad se delegará al máximo posible al personal directivo intermedio de la Organización, cuya función se fortalecería en forma acorde”²². En mayo de 1998 se introdujo un nuevo sistema de autorización financiera “basado en el principio de gestión de control financiero descentralizado”, encaminado a aumentar la autoridad y flexibilidad del personal directivo en lo que respecta a la gestión de los recursos financieros para las actividades operacionales y a racionalizar, simplificar y acelerar el proceso de autorización financiera con objeto de reducir los gastos de administración²³. En la instrucción administrativa pertinente se establece que los administradores son “personalmente y públicamente responsables ... de los recursos que administran” y eso se subraya haciendo referencia a las reglas 101.06 del Reglamento del Personal, en que se prevé la posibilidad de que los funcionarios indemnicen a la Organización por las pérdidas pecuniarias sufridas de resultados de su negligencia. También se garantizaría la rendición de cuentas con documentación y divulgación de información, conciliación de obligaciones financieras e informes sobre pagos, informes trimestrales sobre resultados e

informes inmediatos sobre situaciones excepcionales²⁴.

21. En una instrucción administrativa interna se siguió aclarando la delegación de autoridad financiera con respecto a los presupuestos de las oficinas extrasede, designando a los representantes de la ONUDI titulares de asignaciones con la facultad de certificar gastos en relación con los documentos de asignaciones a programas²⁵. El Representante de la ONUDI prepara estimaciones del presupuesto anual de la oficina extrasede para presentarlas a la Sede y está facultado para autorizar gastos, siempre y cuando éstos no sobrepasen las asignaciones aprobadas. Con ciertas excepciones, el Representante de la ONUDI goza de una flexibilidad limitada para reasignar recursos entre renglones presupuestarios aprobados. En mayo de 1998 también se aplicaron instrumentos para delegar facultades sobre el terreno con respecto a la adquisición de bienes y servicios por valor de 20.000 dólares de los EE.UU. como máximo, a la contratación de consultores locales a corto plazo y a la administración de programas de becas y viajes de estudio, y en 1999 se dispuso la delegación de la contratación de expertos nacionales y personal local de proyectos del cuadro de servicios generales²⁶.

22. En su mayoría, los instrumentos de delegación esbozados *supra* datan de 1998, el primer año completo de mandato del actual Director General. En lo que concierne a la contratación relativa a puestos de plantilla en la Sede y sobre el terreno, no obstante, las instrucciones administrativas publicadas en 1998 y los anexos subsiguientes, en que se establece el marco del sistema de promoción de las perspectivas de carrera del personal, fueron sustituidas por la de junio de 2001, en que se introdujo el marco de gestión de los recursos humanos y, en algunos aspectos, se limitó la delegación de autoridad. Por ejemplo, anteriormente los Directores Principales o los funcionarios designados en consulta con la Subdivisión de Administración y Formación del Personal podían iniciar la publicación de anuncios de vacantes; ahora, sin embargo, el proceso sólo puede iniciarse, en todas las categorías de puestos, tras obtener la aprobación del Director General²⁷. La única excepción son las vacantes internas del cuadro de servicios generales, pero aún así, el Director Principal de la División de Administración debe

²¹DG/AI (Nº 14, de 5 de junio de 2001, párr. 24.

²²Sitio web de la ONUDI.

²³DG/AI Nº 6, de 13 de mayo de 1998, párrs. 2 y 4.

²⁴Ibid., párrs. 54 a 56.

²⁵FOA/AI.2, de 14 de mayo de 1998. En FOA/AI.3 se observa que el PNUD seguirá prestando ciertos servicios financieros y administrativos a las oficinas extrasede de la ONUDI, entre ellos pagos contra la presentación de documentos certificados, contabilidad, funciones de tesorería y presentación de informes.

²⁶FOA/AI.4, 5 y 6, de 14 de mayo de 1998, y FOA/AI.4/Add.1, de 26 de noviembre de 1999.

²⁷DG/AI/Nº 10, de 8 de marzo de 1999, párr. 3, y DG/AI/ Nº 14, de 5 de junio de 2001, párr. 9.

aprobar la publicación de esos anuncios de vacantes. Los procedimientos de contratación centralizada para ocupar los puestos de todos los niveles fue una cuestión que se planteó con frecuencia a los inspectores en las entrevistas realizadas para el presente informe.

23. Conforme al mandato de la Junta Ejecutiva, existe cierta delegación limitada a los Directores Principales de la PCT y la CPT con respecto a la financiación de programas. El primero de ellos puede aprobar la financiación externa de proyectos independientes de menos de un millón de dólares; el segundo puede aprobar financiación de la ONUDI relacionada con misiones de programación y las etapas preparatorias de los programas integrados de menos de 25.000 dólares²⁸. Sin embargo, el control de los fondos programables sigue estando centralizado esencialmente en la Junta Ejecutiva, que adopta las decisiones acerca de la asignación de sumas más elevadas de “capital inicial” del programa ordinario de cooperación técnica.

24. Como se ha indicado anteriormente, existen instrumentos oficiales en los que se establece cierta delegación de facultades. La DCI estudió esos instrumentos en un reciente informe sobre el tema y concluyó que “su carácter holístico podría permitir considerarlos una práctica óptima”²⁹. No obstante, se informó a los inspectores durante la preparación del informe de que el Grupo de Supervisión Interna de la ONUDI había examinado la descentralización de los recursos financieros y había concluido que, si bien las actividades se ejecutaban a un ritmo más acelerado, el control financiero de la ejecución, en su mayor parte, todavía estaba centralizado. Las entrevistas también revelaron una impresión generalizada en toda la Organización de que la administración seguía siendo muy centralizada y que, en la práctica, casi no existía delegación de facultades. Además de la contratación, se pusieron como ejemplos los viajes en misión y la contratación de consultores, que, al parecer, son aprobados personalmente por el Director General en todos los casos. Si bien los inspectores son conscientes de que un estado de ánimo negativo del personal puede influir en sus impresiones, opinan que ha de prestarse atención a las conclusiones del Grupo de Supervisión Interna y que se deberían observar con detenimiento las disposiciones de los instrumentos promulgados en relación con la delegación de autoridad. Opinan también que la Organización debería instituir una delegación apropiada de facultades en materia de gestión de los recursos humanos.

²⁸Intranet de la ONUDI.

²⁹“Delegación de facultades para la gestión de los recursos humanos y financieros en la Secretaría de las Naciones Unidas”, JIU/REP/2000/6, párr. 54.

D. Sistemas de información para la gestión

25. Al igual que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la ONUDI procura desarrollar y actualizar de continuo los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones que prestan apoyo a sus procesos y objetivos. Los pedidos de información oportuna y precisa por parte del personal directivo superior para la adopción de decisiones han impulsado el perfeccionamiento de esos sistemas. En respuesta a esos pedidos, se determinaron las necesidades de información y de tecnología de la información y las comunicaciones de todos los usuarios de la ONUDI y a mediados de 1999 se trazó una estrategia inicial de información de gestión. Eso abarcó un análisis de la relación costo-beneficio de las tres opciones de que disponía la Organización: seguir utilizando el sistema de computadora central del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) e integrar los sistemas existentes; adoptar el sistema integrado de información de gestión (SIIG) elaborado por las Naciones Unidas, u optar por un conjunto de programas informáticos comerciales en reemplazo de los sistemas existentes, que fue lo que se decidió en definitiva. Sin embargo, las limitaciones logísticas y financieras impidieron que la Organización aplicara una solución que entrañara la planificación total de los recursos operativos, razón por la cual los sistemas se están reemplazando en forma gradual, comenzando por los sistemas financieros y contables.

26. El análisis de necesidades revela el imperativo de mejorar los sistemas financieros, lo que comprende, entre otras cosas, el del presupuesto ordinario, el de cooperación técnica y el de prorrateo de cuotas, dado que esos sistemas se utilizaban con programas de computadora central que tenían más de 30 años. La actualización también era necesaria para facilitar el cambio a un sistema de moneda única (el euro) para el prorrateo de las cuotas correspondientes al presupuesto ordinario, que se aplicaría a partir del bienio 2002-2003. En un proceso de licitación internacional se eligió el conjunto de programas Agresso para la elaboración de un nuevo sistema de control de la ejecución financiera, a un costo de alrededor de 1,4 millones de dólares, que se financiaría con cargo al presupuesto ordinario de la Dependencia de Tecnología de la Información y las Comunicaciones.

27. La primera etapa del nuevo sistema concluyó a fines de 2000 dentro de los límites del presupuesto aprobado y el sistema se utilizó para la preparación del proyecto de programa y presupuestos, 2002-2003 y para el procesamiento de todas las operaciones contables y financieras a partir de principios de 2001. No obstante, fue necesario utilizar el antiguo sistema de computadora central paralelamente a lo largo de 2001 con objeto de disponer de información

financiera completa para la preparación de los estados financieros del bienio y otros informes necesarios³⁰. Si bien surgieron problemas para conciliar los dos grupos de cuentas, finalmente se pudieron solucionar. El Auditor Externo, que examinó periódicamente la aplicación del sistema de control de la ejecución financiera, observó que el mayor obstáculo era la “insuficiencia de personal, en particular a nivel del personal directivo intermedio, de resultas de la excesiva reducción de la plantilla administrativa de la ONUDI”³¹.

28. El Auditor Externo calculó los costos totales de implantación del sistema de control de la ejecución financiera en alrededor de 1,7 millones de dólares, lo que parece muy favorable en comparación con proyectos análogos ejecutados en otras organizaciones internacionales, si bien medir los costos comparativamente entraña grandes dificultades³². Se logró mantener los gastos dentro de los límites del presupuesto aprobado reduciendo los costos de los servicios de computadora central prestados por el OIEA. En la medida de lo posible, los procesos administrativos de la ONUDI se adaptaron al conjunto de programas Agresso, si bien surgieron problemas con el módulo de gastos de apoyo y en otros sectores en los que hubo que adaptar los programas. El sistema se estaba ampliando para incluir aspectos financieros de la gestión del personal como los viajes y la adquisición y contratación de bienes y servicios. También se había puesto a disposición de ciertos usuarios, por ejemplo, los titulares de asignaciones y los gerentes de proyectos y programas, si bien no se puso a disposición de las oficinas extrasede, con excepción de la de Lagos.

29. La ONUDI informó de que había recibido bastante apoyo de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, tanto de las radicadas en Viena como en otros lugares. Su personal observó todas las presentaciones de ofertas de las empresas a la OFDPD (actualmente ONUDD) y recibió todos los llamados a licitación y demás documentación de esta última, así como del OIEA. Conjuntamente con la OIT, se celebraron cursos prácticos sobre la gestión de los recursos humanos y la nómina de sueldos, y la Sede de las Naciones Unidas proporcionó información detallada sobre el SIIG. La FAO también proporcionó información sobre sus sistemas. Sin embargo, habida cuenta de las necesidades diferentes de la ONUDI, especialmente con respecto a la cooperación técnica y a la adopción del euro

como moneda básica, no se consideró posible aplicar ningún sistema conjuntamente con otra organización.

30. En la siguiente etapa del proceso de mejoramiento de los sistemas de información para la gestión, los actuales sistemas de personal -sistemas legados interconectados que abarcan, entre otras cosas, la contratación, la nómina de sueldos, el personal de proyectos y las cajas de pensiones- se sustituirán por un moderno conjunto de programas de gestión de recursos humanos. Inicialmente se informó a los inspectores de que eso concluiría a más tardar a fines de 2003, en que la ONUDI dejaría de utilizar la computadora central del OIEA, y estaba presupuestado para el bienio 2002-2003. Sin embargo, la decisión de implantar el nuevo sistema se estaba aplazando hasta que la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) informara acerca de su examen de las remuneraciones y prestaciones del sistema de las Naciones Unidas y hasta que todos los sistemas financieros quedaran concluidos en Agresso. Así pues, la Organización al parecer debía cumplir un plazo estricto para la elaboración e implantación del sistema de gestión de los recursos humanos, y los inspectores entienden que ahora se ha previsto seguir utilizando la computadora central hasta fines de 2005. Eso ayudará a evitar los riesgos que se pueden plantear si se trabaja con precipitación, en particular con respecto a la interfaz con el sistema de control de la ejecución financiera y otros sistemas.

31. Es bien sabido que los sistemas financieros y de gestión de los recursos humanos tienen mucha información en común y deben interactuar estrechamente para lograr la necesaria funcionalidad. También es probable que la integración de los sistemas y el apoyo entre las plataformas agotaran los escasos recursos de la ONUDI si no se eligieran programas Agresso para apoyar la gestión de los recursos humanos. Esas consideraciones se deben tener en cuenta cuando la Organización evalúe las ofertas de programas informáticos de gestión de recursos humanos que se presenten en licitación internacional.

32. La ONUDI también ha elaborado un sistema de gestión ejecutiva en la Intranet (la *Infobase*) que extrae información de una variedad de sistemas legados de computadora central y la integra en un sistema de información con capacidad de selección por niveles jerárquicos y horizontal. A medida que se van sustituyendo los sistemas legados, la *Infobase* se utiliza para informar desde los nuevos sistemas de cliente-servidor, lo que reduce considerablemente los informes impresos, con las consiguientes economías de gastos. Algo se había avanzado con respecto al enlace de las oficinas extrasede a la Intranet, si bien eso dependía de la situación en las propias oficinas extrasede. Además de la cuestión de la seguridad de

³⁰GC.9/10, de 22 de octubre de 2001, párr. 20.

³¹IDB.26/2-PBC.18/3, de 3 de junio de 2002, párr. 34.

³²En un reciente informe la DCI indicó que “cada una de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas calcula de manera diferente los costos de los proyectos de tecnología de la información y no se ha establecido ningún método común para el cálculo”. Véase JIU/REP/2002/9, párr. 45.

la conexión, existían limitaciones financieras, ya que las conexiones a la red se financiaban con cargo al presupuesto de las oficinas extrasede y no al presupuesto de tecnología de la información y las comunicaciones. Actualmente, las oficinas extrasede envían informes a la Sede, si bien la Subdivisión de Coordinación de Programas prepara un informe unificado de esas oficinas. Se señaló que, si bien era posible acceder a distancia al registro de datos, no era necesario en esta etapa, ya que, con una excepción, las oficinas extrasede en estos momentos no ejecutaban proyectos de cooperación técnica.

33. El personal directivo superior de la ONUDI también reconoció el importante papel complementario que cumplen los conocimientos para la adopción de decisiones en el marco de los programas sustantivos y se vienen introduciendo instrumentos y técnicas de gestión de los conocimientos para ayudar a mejorar la calidad de la labor de asistencia técnica. Se ha previsto introducir un sistema de gestión de documentos, considerado parte esencial de los esfuerzos de la Organización por administrar su acervo de conocimientos, en el bienio 2002-2003.

III. PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

34. En los últimos años ha habido en el sistema de las Naciones Unidas un interés considerable en el enfoque de la gestión basado en Los “resultados”, y muchas organizaciones han adoptado o adoptan progresivamente un enfoque de la planificación y presupuestación basado en la obtención de resultados, con frecuencia en el contexto de un programa de reforma. La DCI ha examinado esos acontecimientos en recientes informes, en los que ha puesto de relieve los beneficios previstos, así como algunos problemas, sobre todo las dificultades para establecer indicadores de ejecución válidos³³. Los Estados Miembros de la ONUDI han reconocido las posibilidades de los indicadores de ejecución para “la evaluación futura de las repercusiones de la aplicación del proceso de reforma de la ONUDI y su vigilancia, incluido el rendimiento de la Organización, en especial a través del programa y los presupuestos”³⁴. Sin embargo, la Secretaría no ha terminado aún de elaborar indicadores de ejecución. Los inspectores observan que, en virtud de las directrices estratégicas para el marco programático de mediano plazo, 2004-2007, aprobadas por la Junta en noviembre de 2002, se debería aplicar “un sistema de gestión integral y amplio, basado en los resultados, en el que se incorporen métodos eficaces de medición, vigilancia y evaluación del rendimiento”³⁵.

A. Planificación, programación y presupuestación

Planificación a largo y mediano plazo

35. Al igual que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la ONUDI ha utilizado normalmente como principales instrumentos de planificación un plan de mediano plazo y el programa y los presupuestos bienales. La Conferencia aprobó por primera vez en 1989 el plan de mediano plazo como plan renovable de seis años de duración en que se enumeraban las múltiples actividades en la esfera del desarrollo industrial que los Estados Miembros consideraban importantes o convenientes. En consecuencia, los primeros planes de mediano plazo reflejaron la universalidad del mandato de la Organización, contenido en la Constitución.

³³Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la presupuestación basada en los resultados: la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas”, JIU/REP/99/3 (A/54/287, de 30 de agosto de 1999); “Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio”, JIU/REP/2002/2 (A/57/372, de 3 de septiembre de 2002).

³⁴IDB.19/6, de 26 de marzo de 1998, párr. 1.

³⁵IDB.26/15, de 15 de noviembre de 2002, párr. 31.

36. A comienzos del decenio de 1990, en el contexto de un entorno económico y político mundial cambiante, así como de las iniciativas de reforma en el sistema de las Naciones Unidas y las dificultades financieras incipientes de la ONUDI, los Estados Miembros intentaron establecer prioridades. Se reconoció que era difícil llevar a la práctica los objetivos generales del plan de mediano plazo, pero fue imposible lograr un consenso sobre las prioridades³⁶. Finalmente se convino en que el horizonte de planificación de seis años no era realista en un entorno que cambiaba rápidamente y que un período de cuatro años resultaría más apropiado; además, en 1998 el plan de mediano plazo pasó a llamarse marco programático de mediano plazo, en atención a que debía constituir el marco principal del programa bienal³⁷. Así pues, el Director General debe presentar a la Junta, en el primer año de cada ejercicio económico, por conducto del Comité de Programa y de Presupuesto, un proyecto de marco programático de mediano plazo para los cuatro años siguientes al ejercicio económico en curso.

37. En el bienio 1994-1995, la ONUDI emprendió un proceso de reforma programática y administrativa y de reestructuración organizativa. En el proyecto de marco programático de mediano plazo, 1998-2001, que se presentó a la Junta en noviembre de 1996, cuando ya se tenía pleno conocimiento de que los Estados Unidos de América se retirarían de la Organización a fines del mismo año, se redefinieron y concretaron las prioridades y los programas de la Organización³⁸. En el plan se esbozaba el doble papel de la ONUDI como foro mundial destinado a apoyar y promover el desarrollo industrial y como encargado de prestar servicios integrados de cooperación técnica. Se determinaron siete prioridades temáticas y cinco cuestiones que se debían examinar de manera especial, además de tres actividades de apoyo. Sin embargo, el proyecto de marco programático de mediano plazo, 1998-2001 no estaba a la altura de las circunstancias.

38. A comienzos de 1997, las actividades de cooperación técnica de la ONUDI consistían en unos 2.000 pequeños proyectos aislados que no parecían incidir mucho en los diversos países. Había ocho

³⁶“Prioridades dentro del plan de mediano plazo, 1994-1999”, IDB.10/29, de 29 de octubre de 1992, y “Prioridades relativas dentro del plan de mediano plazo para 1994-1999”, IDB.11/28, de 23 de junio de 1993.

³⁷Plan de mediano plazo, 1996-2001”, IDB.13/10-PBC.10/12, de 31 de mayo de 1994, párrs. 4 y 5.

³⁸“Marco programático de mediano plazo, 1998-2001”, IDB.16/23-PBC.12/13, de 16 de octubre de 1996.

subdivisiones de asistencia técnica a cargo de unos 45 grupos temáticos, lo cual representaba más de 200 tipos de asistencia técnica, pero las subdivisiones se superponían entre sí y se percibía una falta de calidad en los proyectos. Era necesario adoptar un nuevo enfoque radical, por lo que se redactó un nuevo plan para el futuro de la Organización: el “Plan general de actividades relativo al papel y las funciones de la ONUDI en el futuro”. El Plan general de actividades era, en esencia, un plan de reestructuración de emergencia para hacer frente a la grave crisis financiera a que hacía frente la Organización³⁹, y ha servido de base para la mayor parte de la reciente transformación organizativa y programática. El Plan general de actividades, que no tiene límites temporales, es lo más parecido a un plan estratégico a largo plazo de la Organización, aunque contiene elementos, como la estructura de la Secretaría, que normalmente no se encontrarían en un documento de planificación a largo plazo.

39. Con el Plan general de actividades se trató de concentrar las actividades de la ONUDI y de redefinir las funciones y los principios programáticos de la Organización. Las actividades se reagruparon en dos esferas: el fortalecimiento de la capacidad industrial; y el desarrollo industrial más limpio y sostenible, a la vez que se enumeraron varias esferas de actividad que se debían discontinuar. Además, se previó una concentración geográfica, sectorial y temática de las actividades: los países menos adelantados de África; las agroindustrias; y la pequeña y mediana empresa (PYME). Se hizo también hincapié en la integración de la mujer en el desarrollo industrial. Las actividades debían reflejar el doble papel de la ONUDI: el relativo a la cooperación técnica o función operativa y su función de foro mundial o normativa. Lo más importante era que la Organización prestaría apoyo principalmente en forma de conjuntos amplios de servicios integrados y seguiría fortaleciendo su capacidad a ese respecto estableciendo equipos interdisciplinarios⁴⁰. En el Plan general de actividades se preveía una nueva estructura orgánica; también se preveía la descentralización de las actividades y el fortalecimiento de la representación sobre el terreno, mediante la redistribución de los recursos y la delegación de autoridad.

40. Si bien el Plan general de actividades hizo que el marco programático de mediano plazo, 1998-2001, quedara “sin efecto”⁴¹, el marco programático de mediano plazo propiamente dicho se ha mantenido. Las propuestas relativas al marco programático de

mediano plazo para 2000-2003 y 2002-2005 parecieron acompañar, en vez de dirigir, la transformación programática que se había venido produciendo en la Organización, lo que reflejó una etapa de transición en el proceso de planificación, en el que el documento de programa y presupuestos ha seguido siendo el principal instrumento⁴². Sin embargo, el marco programático de mediano plazo, 2002-2005 se siguió desarrollando antes del período de sesiones de diciembre de 2001 de la Conferencia General y comprendió un examen de las prioridades de mediano plazo⁴³. En el proyecto de marco programático de mediano plazo, 2004-2007 se prevé la necesidad de introducir otros ajustes respecto del contenido sustantivo y los métodos de prestación de los servicios de cooperación técnica de la ONUDI⁴⁴.

41. En su informe sobre la aplicación del Plan general de actividades ante la Conferencia General en su período de sesiones de diciembre de 2001, el Director General observó que “la elaboración y el perfeccionamiento constantes y la evaluación periódica eran necesidades inherentes al Plan”⁴⁵. La Conferencia, por su parte, en su resolución relativa al marco programático de mediano plazo, 2002-2005 confirmó que “en el contexto del proceso de reforma en curso, el Plan general de actividades sigue sirviendo de base para que la ONUDI pueda adaptar sus funciones y prioridades ... y garantizar su viabilidad y eficiencia”⁴⁶.

42. Al aplicar el Plan general de actividades, la ONUDI ha sufrido una transformación que ha sido crucial para su supervivencia, pero ha encontrado ciertos obstáculos, especialmente respecto de la financiación insuficiente para los programas integrados, lo que podría obligar a modificar este enfoque de programación. Asimismo, los esfuerzos de descentralización se han visto socavados por la falta de financiación. La dinámica del cambio es aún muy enérgica y la Junta de Directores, en sus recientes retiros anuales de trabajo, se ha centrado en la dirección que ha de seguir la Organización en el futuro, haciendo hincapié en la elaboración de una estrategia institucional. En el retiro de trabajo de 2001, la Junta de Directores examinó un proyecto de propuesta sobre una declaración relativa a la misión de la ONUDI y sobre la estrategia institucional de la Organización y llegó a la conclusión de que la propuesta se debía ultimar con carácter de urgencia.

43. Los Estados Miembros también han seguido desempeñando un papel activo. En mayo de 2002, el Japón presentó a la Junta un resumen de un

³⁹En el Plan general de actividades se preveía una reducción del presupuesto ordinario de la ONUDI para el bienio 1998-1999 de aproximadamente un 20%.

⁴⁰GC.9/11, de 12 de noviembre de 2001, párrs. 4 a 8.

⁴¹GC.7/Dec.15, de 4 de diciembre de 1997.

⁴²IDB.21/13-PBC.15/13, de 8 de abril de 1999, e IDB.23/4-PBC.16/5, de 28 de junio de 2000.

⁴³GC.9/11, op. cit., párrs. 36 a 87 y anexo.

⁴⁴IDB.26/8-PBC.18/9, de 24 de julio de 2002, párrs. 6 a 11.

⁴⁵GC.9/11, op. cit., párr. 3.

⁴⁶GC.9/Res.2, 7 de diciembre de 2001.

documento de estrategias de la ONUDI en el que recaló que ésta debía centrar mejor sus actividades de cooperación técnica en las esferas en que tuviera una ventaja comparativa con respecto a otros organismos⁴⁷. El documento sirvió de base para las consultas entre períodos de sesiones que la Secretaría celebró con otros Estados Miembros, y dio lugar a una nota dirigida a la Junta por el Japón en noviembre de 2002 en la que se proponían directrices estratégicas para la formulación y aplicación de los marcos programáticos de mediano plazo, 2002-2007⁴⁸. La Junta aprobó esas directrices estratégicas, en las que se orientan con más claridad las actividades de cooperación técnica de la ONUDI y se determinan cuestiones muy importantes que atañen a la prestación de servicios de cooperación técnica; se las considera un complemento del Plan general de actividades.

44. Si bien la ONUDI ha conservado el marco programático de mediano plazo, a partir de 1997 lo ha utilizado más como mecanismo para informar sobre los progresos realizados en la aplicación del Plan general de actividades que como instrumento de planificación de programas a mediano plazo. Hay un marcado contraste entre las propuestas elaboradas que se hicieron para el marco programático de mediano plazo, 1998-2001 (un documento de 165 párrafos), y las magras propuestas relativas al marco programático de mediano plazo, 2004-2007 (12 párrafos), y es evidente que el Plan general de actividades de 1997 sigue siendo el principal documento de planificación. Sin embargo, cabe afirmar que el Plan general de actividades ha cumplido su función principal de reorientar a la Organización en respuesta a la crisis financiera, y ahora debería reconsiderarse, tanto más cuanto que ya no refleja la estructura actual de la Secretaría y habida cuenta de que la eficacia de la descentralización y el enfoque integrado de programación pueden ponerse en tela de juicio en estos momentos.

45. Como mínimo se debería revisar el Plan general de actividades para tener en cuenta esos factores, aunque un enfoque más decidido consistiría en reemplazarlo por un plan estratégico a largo plazo en que se establecieran la estrategia institucional de la ONUDI y los objetivos estratégicos conexos y que sirviera de marco tanto del plan de mediano plazo como del programa y los presupuestos bienales. Después habría que estructurar el plan de mediano plazo de manera que se establecieran vínculos claros entre los objetivos estratégicos a largo plazo de la Organización y cada uno de los proyectos del

programa y los presupuestos bienales. Al mismo tiempo, para el plan de mediano plazo y el programa y los presupuestos bienales se debería adoptar un formato basado en los resultados. Los inspectores opinan que esas iniciativas serían fundamentales para establecer un sistema de gestión amplio basado en los resultados como el que propugnan los Estados Miembros.

46. La ONUDI tal vez desee examinar los modelos de planificación desarrollados por otras organizaciones internacionales. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) recientemente ha aprobado un modelo en el que se incorporan un marco estratégico con un horizonte de planificación de 10 a 15 años, un plan renovable de mediano plazo de seis años de duración para establecer prioridades programáticas y un programa de trabajo bienal, además de un presupuesto para consignar recursos⁴⁹. En el caso de la ONUDI, la elección de los horizontes de planificación reflejará, en definitiva, el mandato y las circunstancias particulares de la Organización, si bien los inspectores estiman que para el plan de mediano plazo se debería mantener el actual marco renovable de cuatro años.

Programación

47. En 1998 y a comienzos de 1999, después de la aprobación del Plan general de actividades, la Secretaría inició un importante proceso de reprogramación en el que se determinaron las actividades de cooperación técnica y se describieron en función de cierto número de módulos de servicios, 16 inicialmente, aunque después quedaron en ocho. Cada módulo de servicios aborda un problema importante de desarrollo. Sobre la base de esos módulos de servicios, y junto con los países receptores de asistencia en forma de cooperación técnica, la Organización elaboró una nueva cartera de programas integrados y marcos de servicios para los países con objeto de satisfacer el requisito previsto en el Plan general de actividades de elaborar conjuntos de servicios integrados orientados a satisfacer la demanda, en vez de ejecutar proyectos aislados⁵⁰. Mediante los módulos de servicios, la ONUDI se esfuerza por prestar servicios de apoyo concretos, ya sea en forma aislada o en combinación con otros módulos de servicios, para abordar los principales problemas de desarrollo industrial de un país a nivel nacional o de una determinada zona geográfica en un país. Las necesidades de los clientes de la ONUDI son la principal fuerza motriz de ese proceso. A fines de 2001, la cartera de proyectos de la ONUDI

⁴⁷Misión Permanente del Japón ante las organizaciones internacionales con sede en Viena, "Outline of a UNIDO Strategy Paper", comunicado de prensa de mayo de 2002.

⁴⁸IDB.26/15, de 15 de noviembre de 2002.

⁴⁹"El marco estratégico para la FAO, 2000-2015", Roma, 1999.

⁵⁰GC.9/11, de 12 de noviembre de 2001, párrs. 18 y 19.

constaba de 46 programas integrados y 131 proyectos independientes⁵¹.

48. La programación integrada requería la elaboración de un nuevo marco de gestión en el que la ONUDI actuaría como una “organización matriz” con dos dimensiones (regional y funcional), cuyos servicios prepararían y prestarían principalmente equipos interfuncionales provenientes de las diversas subdivisiones técnicas y dirigidos por jefes de equipo “habilitados”⁵². En el nuevo marco de gestión también se preveía la elaboración de un sistema amplio de contabilidad de costos y un nuevo mecanismo de evaluación para que la Organización pudiera determinar la rentabilidad de sus operaciones. Se formuló un nuevo ciclo de gestión de los servicios a fin de traducir el marco de gestión en procedimientos operacionales, desde la planificación, determinación y selección de los servicios, pasando por la elaboración y aprobación de programas y proyectos y la movilización de fondos, hasta la prestación y supervisión, la evaluación y el seguimiento. Asimismo, se prepararon directrices relativas a la formulación de los programas integrados⁵³. Aunque los elementos del nuevo marco de gestión se documentaron claramente en 1998, los Inspectores entienden que algunos componentes, como el nuevo sistema de contabilidad de costos, aún no se han llevado a la práctica, mientras que el nuevo mecanismo de evaluación todavía se viene refinando.

49. El establecimiento de equipos interdisciplinarios puede rendir beneficios al aumentar el impacto de los programas de la ONUDI sobre el terreno, pero a nivel administrativo este enfoque ha dado lugar a problemas respecto de la adopción de decisiones y la rendición de cuentas. Si bien las cuestiones sustantivas o técnicas que se plantean en los programas integrados son responsabilidad del director de la subdivisión técnica a la que está asignado un programa, la rendición de cuentas es, en general, menos clara, dado que un equipo puede estar integrado por representantes de varias subdivisiones técnicas. La responsabilidad del equipo incumbe al jefe del equipo, si bien, dentro de este último, cada integrante es responsable ante su propia subdivisión técnica. En cuanto a la selección de los jefes de equipo, tanto las oficinas regionales como las subdivisiones técnicas pueden formular propuestas, pero la decisión recae en la Junta Ejecutiva y, en la práctica, el jefe de equipo depende de esta última.

50. La ONUDI presta cooperación técnica no sólo mediante programas integrados, sino también mediante proyectos independientes, sobre todo como organismo de ejecución del Protocolo de Montreal y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Las actividades relativas al Protocolo de Montreal constituyen una parte importante de la cooperación técnica de la ONUDI; por ejemplo, en el período 1998-2002 abarcaron más del 30% de las actividades de cooperación técnica ejecutadas cada año⁵⁴. A partir de 2001 la ONUDI ha colaborado también directamente con el FMAM, con lo cual ha aumentado la importancia relativa de las actividades relacionadas con el Fondo en la cartera de proyectos de cooperación técnica de la Organización. En calidad de organismo de ejecución, la ONUDI está sujeta a las normas y los procedimientos del Protocolo de Montreal y el FMAM en cuanto a la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos que ejecuta en relación con esos fondos multilaterales.

51. El Director General presentó recientemente una tercera modalidad de programación, en forma de iniciativas temáticas, con la intención de que la ONUDI se centre en un número limitado de esferas de actividad de alta prioridad y mayor visibilidad. Las nuevas iniciativas, que se basarán en los módulos de servicios existentes, complementarán los programas integrados, los marcos de servicios para los países y los proyectos independientes, y cabe esperar que den ímpetu a la movilización de fondos. Dos de ellas ya han empezado a aplicarse, la de facilitación del comercio y acceso a los mercados y la de energía en las zonas rurales, las dos relacionadas con problemas relevantes del programa de desarrollo internacional. Las nuevas iniciativas forman parte de las propuestas relativas al marco programático de mediano plazo, 2004-2007 y se han analizado en consulta con los Estados Miembros. Sin embargo, en noviembre de 2002 algunas delegaciones ante la Junta advirtieron acerca de la necesidad de obtener financiación antes de poner en práctica nuevas iniciativas, así como de atenerse a las prioridades del Plan general de actividades. Preocupa a los inspectores que la Organización corra el riesgo de querer abarcar demasiado al tratar de formular una amplia serie de iniciativas temáticas de aplicación regional y sugieren que sólo se emprenda un número limitado de nuevas iniciativas a título experimental.

Presupuestación

52. El programa y los presupuestos de la ONUDI consisten en un programa de trabajo y las estimaciones correspondientes a las actividades que se financian con cargo al presupuesto ordinario y al

⁵¹ “Informe Anual 2001”, IDB.25/2-PBC.18/2, de 27 de febrero de 2002, pág. 61.

⁵² “New management framework, service management cycle and cost accounting”, DG/AI/Nº 9, de 21 de octubre de 1998.

⁵³ DG/AI/Nº 11, apéndice, de mayo de 1999.

⁵⁴ *Infobase* de la ONUDI.

presupuesto operativo⁵⁵. Hubo cambios fundamentales en la presentación del programa y los presupuestos, 1998-1999, lo cual reflejó un enfoque y un formato presupuestarios programáticos nuevos, así como las nuevas prioridades programáticas del Plan general de actividades, la racionalización de la estructura de la Organización y una distribución distinta de operaciones y recursos entre la Sede y el terreno⁵⁶. En los presupuestos anteriores, los programas se equiparaban en gran parte con las dependencias orgánicas. En virtud del nuevo formato, basado en “conjuntos programáticos e integrados de actividades”, las complementariedades y sinergias se pondrían claramente de relieve en los casos en que distintas dependencias orgánicas aportaran contribuciones diferenciadas a objetivos programáticos comunes⁵⁷.

53. La presentación del programa y los presupuestos para 1998-1999 fue el primer intento de alinear el Plan general de actividades, los programas integrados y módulos de servicios y los presupuestos, proceso que se siguió cumpliendo en el programa y los presupuestos, 2000-2001. Sin embargo, en ese último bienio se discontinuó, excepto en el caso del programa regional, la presentación a nivel de subprogramas, con lo cual se redujo el nivel de detalle del documento del presupuesto. En la introducción del programa y los presupuestos, 2000-2001 se hizo hincapié en la importancia de los módulos de servicios para garantizar “una cooperación entre todas las dependencias de la Organización y el máximo aprovechamiento de las sinergias que ofrece”, así como para sentar “las bases del fomento de la complementariedad externa y la cooperación”⁵⁸. En el programa y los presupuestos, 2002-2003, el número de los módulos de servicios se redujo de 16 a ocho, agrupando los servicios complementarios y eliminando las redundancias, “para lograr un mayor grado de enfoque de las actividades, integración de los servicios y simplificación de las operaciones...”⁵⁹.

⁵⁵En la Constitución de la ONUDI se estipula que los desembolsos de la Organización se dividirán en los que se sufragarán con cargo a las cuotas (el presupuesto ordinario) y los que se sufragarán con cargo a contribuciones voluntarias (el presupuesto operativo). Con el presupuesto ordinario se sufragarán los gastos de administración e investigación y otros gastos ordinarios; con el presupuesto operativo, los gastos de asistencia técnica y otras actividades conexas. También se establece un Fondo para el Desarrollo Industrial, financiado con cargo a contribuciones voluntarias, a fin de acrecentar la capacidad de la Organización para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo.

⁵⁶“Programa y presupuestos, 1998-1999”, GC.7/21, de 21 de noviembre de 1997, párr. 7.

⁵⁷Ibid., párrs. 8 a 13.

⁵⁸“Programa y presupuestos, 2000-2001”, IDB.21/7-PBC.15/7, de 2 de marzo de 1999, párr. 13.

⁵⁹“Programa y presupuestos, 2002-2003”, IDB.24/3-PBC.17/3, de 16 de marzo de 2001, párr. 13.

54. La característica principal de los cambios introducidos en la presentación del programa y los presupuestos en los tres últimos bienios ha sido el perfeccionamiento progresivo del marco programático en el contexto del Plan general de actividades. Sin embargo, para que pueda considerarse que el programa y los presupuestos “se basan en resultados” faltan algunos elementos importantes. Si bien cada programa se ha presentado en función del “contexto”, el “objetivo” y los “servicios y productos previstos”, no se han incluido los resultados previstos ni indicadores de ejecución para medir el impacto real.

55. La Secretaría informó a los inspectores de que en el programa y los presupuestos para 2004-2005 se incluirían indicadores “genéricos” de resultados. Ese documento se publicó cuando se preparaba el presente informe y los inspectores observan que ahora cada programa se presenta en función de “necesidades y objetivos” y “actividades y productos”. Además, en un anexo de los presupuestos se ha incluido una lista de los indicadores de ejecución para cada uno de los programas incluidos en cada programa principal⁶⁰. No queda claro por qué esos indicadores figuran en un anexo y no en los respectivos programas, pero tal vez eso obedece a que todavía no se han terminado de elaborar, como se señala en la sección siguiente. Como próximo paso para promover el formato basado en los resultados, tal vez sería necesario regresar a la presentación del programa y los presupuestos a nivel de subprogramas e incorporar indicadores de ejecución a ese nivel de detalle. La Secretaría ha asegurado a los inspectores que esas cuestiones se mantienen en examen permanente.

B. Medida de la ejecución de los programas

56. Para medir con eficiencia la ejecución de los programas se requieren procedimientos claros e instrumentos bien diseñados, así como una gestión eficaz del proceso. Para añadir valor es también importante que las lecciones extraídas de esas actividades se incorporen en la posterior planificación y adopción de políticas. Como se observó supra, en las directrices estratégicas para el marco programático de mediano plazo, 2004-2007 se prevé un sistema de gestión amplio, basado en los resultados, en el que la Organización incorpore métodos eficaces de medición, vigilancia y evaluación del rendimiento.

Indicadores de ejecución

57. En una nota sobre los indicadores de ejecución y evaluación presentada a la Junta en mayo de 1999, la Secretaría señaló que la alineación del Plan general

⁶⁰“Programa y presupuestos, 2004-2005”, IDB.27/3-PBC.19/3, de 20 de marzo de 2003, anexo D.

de actividades, los nuevos módulos de servicios y los presupuestos había facilitado la preparación de indicadores de ejecución concretos y que se habían elaborado nueve indicadores de ejecución a nivel de toda la Organización⁶¹. Se estaba trabajando en la definición de indicadores de ejecución para todos los programas sustantivos correspondientes a los Programas Principales C y D. Esos indicadores de ejecución (que abarcaban, por ejemplo, el valor agregado manufacturero, el aumento de la productividad y la eliminación de las sustancias que agotan el ozono) se utilizarían para evaluar la eficacia y la repercusión de los servicios de la ONUDI en términos de las 3 Es (Economía competitiva, Empleo productivo y Ecología equilibrada). Además, los jefes de equipo de los programas integrados elaboraban indicadores concretos de ejecución para evaluar la eficacia y la repercusión de dichos programas.

58. En la misma nota, la Secretaría advirtió acerca de los indicadores de ejecución y señaló que en la evaluación de servicios para el desarrollo se requería cierto tiempo, normalmente varios años, para poder apreciar los resultados. Además, muchos de los factores externos que influyen en la repercusión de un proyecto escapan al control de la ONUDI. Asimismo, el posible efecto de los servicios de la Organización se verá limitado por los recursos existentes para prestarlos. Se recalcó también la función catalítica de la Organización y la necesidad de capturar el efecto multiplicador de los servicios de la ONUDI en la medición de la repercusión⁶². Las mismas cuestiones se plantearon a los inspectores durante las entrevistas celebradas para el presente informe.

59. Como se informó a la Junta en 1999, se elaboraron indicadores de ejecución a tres niveles: a nivel de toda la Organización; a nivel de los programas sustantivos del programa y los presupuestos; y a nivel de los programas integrados. En los Informes Anuales 1999 y 2000 del Director General figuraron entre los apéndices del “informe de ejecución del programa”⁶³ “algunos indicadores de ejecución” a nivel de toda la Organización. Sin embargo, en el Informe Anual 2001 esos indicadores de ejecución se incorporaron en un “prototipo de tabla de puntuación”, un nuevo enfoque de la medición de la ejecución que, según se informó, se utilizaba en los sectores público y privado. La tabla de puntuación de la ONUDI está todavía en una etapa de elaboración y se revisará para tener en cuenta la experiencia adquirida, así como la formulación y actualización de indicadores de los programas

integrados⁶⁴. En cuanto al programa y los presupuestos, como se observó *supra*, si bien no se incluyeron indicadores concretos de ejecución de ningún programa en los bienios 2000-2001 ni 2002-2003, en un anexo del programa y los presupuestos para 2004-2005 se ha compilado una lista de los indicadores de ejecución de los programas.

60. En los documentos relativos a los programas integrados se establecieron los objetivos generales de cada programa en relación con los objetivos industriales del país respectivo y, por lo tanto, con sus objetivos de desarrollo industrial, mientras que, a nivel de los componentes, se determina el objetivo inmediato junto con los productos conexos y los “indicadores de éxito”. Los jefes de equipo utilizan también indicadores de éxito a nivel de componentes y subcomponentes en los informes sobre los progresos realizados, y en los ejercicios de autoevaluación. Además, en 2002 la Subdivisión de Servicios de Evaluación estaba por concluir un conjunto de directrices para la evaluación de proyectos y programas que contenía una lista indicativa de indicadores genéricos de los resultados, destinada a facilitar la formulación y evaluación de proyectos y programas sobre la base de los resultados.

61. En las directrices de evaluación se establecen claramente los requisitos para medir los resultados, incluida la necesidad de reunir datos básicos en la etapa de formulación de los programas y proyectos con referencia a los cuales se puedan medir los progresos realizados. Una serie continua de indicadores genéricos de los resultados -puntos de referencia, indicadores de efectos, indicadores de resultados e indicadores del impacto- está vinculada a la estructura jerárquica de los documentos de proyectos o programas. Al más alto nivel, los indicadores tienen por objeto medir el impacto con respecto a los objetivos de desarrollo de un país y los Objetivos del Milenio⁶⁵.

62. La elaboración de indicadores de ejecución, según el Auditor Externo, es “tal vez la iniciativa más difícil y más importante” en la labor encaminada a medir los resultados de los programas. En su opinión, “deben elaborarse muchos tipos de indicadores de ejecución y objetivos, pero lo más importante son los resultados clave que la Organización pretende lograr”⁶⁶. Si bien los inspectores están de acuerdo en que es muy importante obtener resultados clave, particularmente en el contexto de la información para los Estados Miembros, también reconocen que la

⁶¹IDB.21/24, de 21 de mayo de 1999.

⁶²Ibid., párr. 4.

⁶³IDB.22/2-PBC.16/2, de 24 de marzo de 2000, apéndice O e IDB.24/2-PBC.17/2, de 23 de marzo de 2001, apéndice M.

⁶⁴IDB.25/2-PBC.18/2, de 27 de febrero de 2002, págs. 51 y 52.

⁶⁵“Guidelines for the evaluation of projects and programmes”, borrador, de 5 de agosto de 2002, sección 3.4.

⁶⁶IDB/26/2-PBC.18/3, de 3 de junio de 2002, párr. 130.

Secretaría ha hecho progresos notables en la incorporación de los indicadores de éxito en la planificación de programas y la información al respecto. Sin embargo, los jefes de equipo y los directores de proyectos son responsables a título individual de la elaboración de indicadores de éxito, razón por la cual es posible que surjan incoherencias que dificulten aún más la presentación de informes unificados. Los indicadores genéricos de resultados que ha elaborado la Subdivisión de Servicios de Evaluación deberían fomentar la uniformidad, pero eso debería estar respaldado por capacitación para los directores de programas y proyectos, preferiblemente en el contexto de una capacitación general en materia de formulación de programas.

Supervisión y evaluación

63. La Organización ha elaborado un conjunto de directrices para la ejecución y supervisión de los programas integrados⁶⁷. Hasta hace poco, la vigilancia de la ejecución incumbía a la Subdivisión de Coordinación de Programas de la División de Coordinación de Programas y Operaciones sobre el Terreno (CTP), que presentaba informes mensuales de ejecución en la Infobase e incorporaba en ellos análisis de la cooperación técnica e información sobre la movilización de fondos. Esos informes mensuales de carácter general sirven de instrumento para que la administración superior pueda determinar los puntos fuertes y débiles de la ejecución de actividades de cooperación técnica y adoptar las medidas correctivas necesarias. Las funciones de supervisión se han encomendado ahora a la Oficina del Director Principal de la CTP y, al haberse establecido la Oficina del Interventor General, cabe esperar más adelantos. La supervisión de los programas integrados también queda registrada en los informes sobre los progresos realizados que los diversos jefes de equipo preparan con arreglo a un formato uniforme y que luego se unifican para presentar un informe general a la Junta.

64. La Subdivisión de Servicios de Evaluación tiene el mandato de proporcionar “información analítica y objetiva a la administración superior sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto sostenido de los servicios de la ONUDI con objeto de mejorar su formulación y ejecución actuales y futuras⁶⁸. La Subdivisión administra y coordina diversos tipos de evaluación de los programas y proyectos de cooperación técnica: autoevaluación anual; cuestionarios anuales con observaciones de los clientes; evaluación independiente a fondo (a la mitad y al final del período); y evaluación a posteriori. La autoevaluación que realizan los directores de proyectos y programas y sus

homólogos, durante la ejecución, así como al final de ella, parece duplicar en cierta medida las actividades de vigilancia de la CTP y aumenta la carga de trabajo de aquéllos. La Secretaría está examinando esos informes a fin de elaborar, en la medida posible, un formato unificado. La coordinación de las actividades de supervisión y evaluación también se facilitará cuando la nueva Oficina del Interventor General asuma la responsabilidad de todas las funciones de supervisión.

65. Al actualizar las directrices de la ONUDI para la evaluación de proyectos y programas, la Subdivisión de Servicios de Evaluación se ha basado en las mejores prácticas de otras organizaciones internacionales, sobre todo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que es considerado un líder en esta esfera, y del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Como se observó anteriormente, en las directrices se incorpora un conjunto jerárquico de indicadores genéricos de ejecución, entre ellos indicadores del impacto con respecto a los objetivos de desarrollo, que revisten la mayor importancia para evaluar el rendimiento general de la Organización. Así pues, las directrices pueden convertirse en un poderoso instrumento de gestión y un mecanismo importante para informar a los Estados Miembros, aunque mucho depende de la eficacia con que se pueda mostrar que el impacto de los programas o proyectos se “va filtrando” hacia los eslabones jerárquicos superiores hasta influir en los objetivos de desarrollo de un país. No cabe duda, sin embargo, de que las directrices sirven de base para el sistema eficaz de evaluación que exigen los Estados Miembros.

C. Presentación de informes de ejecución a los Estados Miembros

66. El informe anual que el Director General presenta a la Junta, en que se ofrece una visión general de la labor de la Organización, contiene un capítulo sobre la gestión del rendimiento. En el Informe Anual 2001 se introdujo un prototipo de “tabla de puntuación” como marco para supervisar y medir el rendimiento utilizando los instrumentos pertinentes existentes. En la tabla se integran -o equilibran- cuatro conjuntos de criterios de medición interdependientes que corresponden a las respectivas estrategias: los criterios relacionados con los clientes; los criterios relacionados con los procesos internos; los criterios relacionados con la innovación y el aprendizaje; y los criterios financieros, y se dice que con ese enfoque “se minimiza el exceso de información obligando al personal directivo a centrarse en los criterios más importantes⁶⁹. El Informe Anual contiene también un conjunto de

⁶⁷DG/AI/Nº 13, apéndice, de diciembre de 2000.

⁶⁸UNIDO/DGB/(O).86/Add.9, 15 de febrero de 2002, párr. 31.

⁶⁹IDB.25/2-PBC.18/2, op. cit.

apéndices estadísticos bajo el título general de “informe de ejecución del programa”.

67. El Director General también informa sobre el rendimiento a los Estados Miembros en el contexto del marco programático de mediano plazo y del programa y los presupuestos, así como en otros informes concretos, frecuentemente en cumplimiento de decisiones y resoluciones de los órganos rectores. Sin embargo, en el contexto de la implantación de un sistema de gestión basado en los resultados, será necesario elaborar un informe general sobre la ejecución de los programas, como el que ha

preparado la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la OMPI ha estado a la vanguardia respecto de la introducción de programación y presupuestación basadas en los resultados y de la presentación de informes bienales sobre la ejecución de programas⁷⁰. En particular, los inspectores recomendarían a la ONUDI que adoptara el mismo formato de cuadro para resumir a nivel de subprogramas los principales resultados logrados y los correspondientes indicadores de ejecución seleccionados.

⁷⁰ Véase, por ejemplo “Ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio 1998-1999”, A/35/2, de 22 de mayo de 2000.

IV. SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ONUDI

A. Recaudación de cuotas

68. La ONUDI, como otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se enfrenta al problema del pago tardío o el impago de las cuotas de los Estados Miembros correspondientes al presupuesto ordinario y a la consiguiente acumulación de cuotas atrasadas. La Organización se ha visto especialmente afectada por ese problema: al 31 de julio de 2002, las cuotas pendientes ascendían en total a unos 116,4 millones de euros, de los cuales 3,9 millones correspondían al período comprendido entre 1986 y 1993, 48,2 millones a 1994-1995 y 40,3 millones a 1996-1997⁷¹. Un ex Estado Miembro adeudaba 69,3 millones de euros, es decir, casi el 60% del monto total pendiente, en concepto de cuotas correspondientes al período comprendido entre 1994 y 1996.

69. A fines de septiembre de 1997, la ONUDI se enfrentaba a una situación crítica: el efectivo de que disponía apenas bastaba para cubrir las necesidades de la Organización durante un mes; el Fondo de Operaciones arrojaba un saldo cero, existía un gran peligro de insolvencia. Entre otras medidas adoptadas para hacer frente a la crisis, la Conferencia pidió al Grupo de debate de composición abierta entre períodos de sesiones sobre el pago puntual de las cuotas que presentara a la Junta en su 19º período de sesiones, que se celebraría en mayo de 1998, recomendaciones concretas al respecto.

70. En su informe, el Grupo se refirió a la situación económica y social crítica de los 43 países menos desarrollados que tenían cuotas pendientes y al problema conexo de la escasez de divisas que les impedía efectuar pagos. En el informe se propuso que se permitiera a esos países efectuar pagos en sus respectivas monedas nacionales por conducto de la oficina local del PNUD y que se trazaran planes de pago a fin de escalonar los atrasos, mientras que para otros países en mora se negociarían planes de pago en las monedas oficiales de la ONUDI⁷². En lo que atañe a las cuotas adeudadas por los Estados Unidos, se consideraron diversas opciones políticas y jurídicas y el grupo se inclinó por el enfoque político, por lo menos al principio⁷³.

71. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya han introducido planes de pago y diversos mecanismos de incentivos para promover el pago puntual de las cuotas. En virtud de esos mecanismos, se otorgan puntos de incentivo a los Estados Miembros que reúnen las condiciones

necesarias según la fecha de pago y la cantidad abonada durante un año determinado y se vinculan los puntos de incentivo a alguna modalidad de compensación financiera o “cuantía del incentivo”. Se prefiere el mecanismo de la fórmula matemática de la curva en “S”, en virtud de la cual se otorgan incentivos relativamente mayores a los Estados Miembros que pagan a comienzos de año, pero se otorgan también algunos incentivos a los que pagan en el segundo semestre. El Grupo de debate de composición abierta recomendó que la ONUDI adoptara ese mecanismo de incentivos y sugirió que la cuantía de los incentivos podría ser equivalente a los intereses devengados con arreglo al presupuesto ordinario en un año determinado⁷⁴.

72. La Junta aprobó el informe del Grupo de debate de composición abierta y pidió al Director General que aplicara sus recomendaciones. No obstante, los Estados Miembros con cuotas pendientes han tardado en acogerse a los planes de pago⁷⁵. El Director General ha seguido alentando a los Estados Miembros a que recurran a esa opción mediante contactos oficiales y consultas oficiosas. En el momento de celebrarse el período de sesiones de diciembre de 2001 de la Conferencia se habían preparado 15 planes de pago, aunque sólo se aplicaba uno, y se estaban celebrando negociaciones con otros tres Estados Miembros; en el momento de redactarse el presente informe se había concretado con éxito uno de esos planes y se había iniciado otra negociación⁷⁶.

73. Por lo que atañe al mecanismo de incentivos, en su octavo período de sesiones la Conferencia autorizó al Director General a distribuir los intereses devengados que superaran las estimaciones presupuestarias para 1999 entre los Estados Miembros que reunieran las condiciones necesarias de conformidad con el mecanismo de incentivos basado en la curva en “S”, o a utilizar los fondos para fines indicados por dichos Estados Miembros (GC.8/Dec.10). No obstante, ese mecanismo parece ser engorroso. En el informe que presentó a la Conferencia en su noveno período de sesiones, celebrado en 2001, el Director General señaló que “hace falta considerable trabajo administrativo para pedir a cada Estado Miembro con derecho a ello que indique la forma de utilizar su parte (...)”, y que era necesario encontrar una solución más sencilla; sin embargo, el 1º de enero de 2002 se distribuiría la

⁷¹IDB.26/9-PBC.18/10, de 16 de agosto de 2002, anexo I.

⁷²IDB.19/12, de 8 de mayo de 1998, párrs. 8 a 10, 17 y anexo, pág. 8.

⁷³Ibid., párrs. 6 y 30 a 37.

⁷⁴Ibid., párrs. 23 a 29.

⁷⁵De los 62 Estados Miembros con cuotas pendientes que fueron contactados a mediados de 1998, sólo uno concretó un plan de pago en septiembre de 1999 y otros nueve mostraron interés en acogerse a un plan de pago. Véase GC.8/17, de 29 de septiembre de 1999, párr. 11.

⁷⁶GC.9/10, de 22 de octubre de 2001, párr. 9; IDB.25/6, de 19 de abril de 2002, párr. 15 e IDB.26/9-PBC.18/10, op. cit., párr. 12.

suma de 488.197 dólares entre los Estados Miembros que reunieran las condiciones necesarias⁷⁷.

74. En respuesta a la decisión IDB.26/Dec.3, la Secretaría proporcionó información al Comité de Programa y de Presupuesto en su 19º período de sesiones en cuanto a las medidas de estímulo y de disuasión que aplicaban otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁷⁸. En un informe reciente del Secretario General de las Naciones Unidas también se han examinado medidas para alentar a los Estados Miembros a reducir y saldar finalmente sus deudas⁷⁹. El pago de incentivos se consideró cuestionable por diversos motivos, entre ellos su pertinencia y eficacia y la complejidad administrativa que entrañaba. Una opción que se consideró en el informe fue retener las partes correspondientes de los excedentes presupuestarios de los Estados Miembros que no estuvieran al día en el pago de sus obligaciones financieras, como ocurre en la UNESCO en virtud del párrafo 4.3 de su Reglamento Financiero.

75. A juzgar por los datos globales, el Director General ha logrado estabilizar la situación financiera de la Organización. Al 31 de julio de 2002, las cuotas pendientes correspondientes a los bienios de 1998-1999 y 2000-2001 ascendían a unos 8,9 y 6,7 millones de euros, respectivamente, es decir, el 25% menos en el bienio más reciente⁸⁰. Se advierten también mejoras respecto de otra medida, a saber, la suspensión de los derechos de voto de los Estados Miembros que estaban en mora, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución de la ONUDI. Al 31 de julio de 2002 había 53 Estados Miembros que tenían suspendido el derecho de voto en la Conferencia, en comparación con 63 en 2000⁸¹.

76. En el informe relativo al bienio 2000-2001, el Auditor Externo analizó el vencimiento de las cuotas por pagar (sin incluir las adeudadas por los Estados Unidos) y observó un aumento en las que llevaban vencidas más de cuatro años, “mientras que los pagos de las vencidas desde hace menos tiempo fueron excelentes”⁸². El Auditor Externo señaló también que la Organización había superado los graves problemas de liquidez que había sufrido anteriormente y “ha logrado la estabilidad financiera necesaria para la ejecución sin tropiezos de sus programas”⁸³. En su

informe a la Junta, el Director General anunció que, al 31 de diciembre de 2002, la tasa de recaudación de las cuotas correspondientes a 2002 fue del 93,1%, la más alta desde que la ONUDI pasó a ser un organismo especializado⁸⁴.

B. Movilización de fondos voluntarios

77. Si bien con las cuotas se financian los programas del presupuesto ordinario, la mayor parte de la asistencia que se presta en forma de ejecución de cooperación técnica se financia con cargo a contribuciones voluntarias y otros ingresos. En 2001, cerca de la mitad de los fondos extrapresupuestarios obtenidos por la ONUDI provinieron del Protocolo de Montreal y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), mientras que la parte restante consistió en contribuciones de los gobiernos al Fondo para el Desarrollo Industrial o al mecanismo de fondos fiduciarios. Esas contribuciones son esenciales para la ejecución de los programas integrados, así como para la de proyectos independientes en los países en que no funciona ningún programa integrado, y son también necesarias ahora para el financiamiento de las nuevas iniciativas.

78. Los programas integrados de cooperación técnica tienen requisitos de financiación distintos de los de los proyectos independientes tradicionales. Varios componentes se financian con cargo a distintas fuentes de financiación, y algunos componentes que son esenciales para la estructura general del programa pueden no atraer los fondos necesarios o no atraerlos con suficiente rapidez. Por consiguiente, para poner en marcha esos programas y velar por su integración, la ONUDI necesita fondos programables que pueda asignar con flexibilidad, además de los fondos para fines especiales. Hay indicios, sin embargo, de que las contribuciones voluntarias no han sido suficientes para alcanzar los objetivos deseados.

79. Al 31 de diciembre de 2001, la cifra de planificación total para los 46 programas integrados ascendía a unos 257 millones de dólares, de los cuales se habrían asignado unos 81 millones de dólares (es decir, el 32%), en tanto que permanecían por financiar 176 millones de dólares (es decir, el 68%)⁸⁵. El desequilibrio entre África y las demás regiones, como se indica en el cuadro 1 *infra*, refleja la prioridad asignada a los países de África en el Plan general de actividades. Pese a ello, incluso en la región africana, el 57% de la cifra de planificación total quedaba por financiar a fines de 2001, mientras que en cada una de las otras cuatro regiones quedaba más del 70%.

⁷⁷GC.9/10, op. cit., párr. 13.

⁷⁸IDB.27/10-PBC.19/10, de 26 de marzo de 2003, párrs. 18 a 20 y anexo III.

⁷⁹A/57/76, de 7 de mayo de 2002.

⁸⁰IDB.26/9 -PBC.18/10, op. cit., anexo I.

⁸¹Ibid., párr. 10, cuadro 3. El derecho de voto se suspende si la suma adeudada es igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos ejercicios económicos anteriores; se podrá levantar la suspensión, sin embargo, si la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del Estado Miembro.

⁸²IDB.26/2-PBC.18/3, de 3 de junio de 2002, párr. 18 y cuadro 6.

⁸³Ibid., párrs. 23 y 24.

⁸⁴IDB.27/10-PBC.19/10, de 26 de marzo de 2003, párr. 1 d).

⁸⁵“Informe Anual 2001”, op. cit., apéndice C.

Cuadro 1: Situación de los programas integrados, por región, al 31 de diciembre de 2001
(En miles de dólares EE.UU. y porcentajes)

	Cifras de planificación vigentes	Fondos totales asignados ^a		Por financiar	
	dólares	dólares	Porcentaje de las cifras de planificación vigentes	dólares	Porcentaje de las cifras de planificación vigentes
África	101.473	43.445	42,8	58.028	57,2
Asia y el Pacífico	36.855	8.033	21,8	28.821	78,2
Región árabe	68.743	18.649	27,1	50.094	72,9
Europa y los NEI	15.515	3.205	20,7	12.310	79,3
América Latina y el Caribe	34.569	7.993	23,1	26.577	76,9
Total	257.155	81.325	31,6	175.830	68,4

Fuente: Informe Anual 2001.

Nota: ^a Se incluyen los gastos de apoyo.

80. Con esa incertidumbre financiera, es difícil ver cómo se podrán ejecutar esos programas de cooperación técnica de manera integrada, pero con una ejecución parcial se pondría en tela de juicio la eficiencia de ese enfoque de programación. Al aceptar el Plan general de actividades, los Estados Miembros aprobaron el concepto de la programación integrada; los inspectores opinan que esa aceptación debería estar respaldada por las contribuciones voluntarias requeridas.

81. Cabe cuestionar también en qué medida la decisión reciente de añadir nuevas iniciativas a las modalidades de programación de la ONUDI constituye una respuesta al nivel desalentador de financiación de los programas integrados. En un informe reciente a la Junta sobre la movilización de recursos financieros para los programas de la ONUDI, el Director General hizo especial hincapié en la presentación de nuevas iniciativas en las principales conferencias internacionales de desarrollo y anunció que esas iniciativas “aumentarían aún más las posibilidades de crear asociaciones temáticas con los donantes y el alcance de la movilización de fondos”⁸⁶. Como se mencionó en el capítulo III *supra*, los inspectores opinan que la Organización tal vez esté tratando de

abarcar demasiado al elaborar nuevas iniciativas paralelamente a los programas integrados, lo que plantea el riesgo de que ni unas ni otras logren atraer financiación suficiente como para prestar servicios con eficacia.

82. La movilización de fondos es una responsabilidad que compete a muchas partes interesadas. Si bien la Subdivisión de Coordinación de Programas gestiona y coordina en la actualidad la movilización general de recursos extrapresupuestarios, participan también activamente las Oficinas Regionales, los jefes y los integrantes de los equipos, las oficinas extrasede y los Estados receptores. Los inspectores observan que en el proyecto de presupuesto para 2004-2005 está previsto que se establezca en el Programa Regional un nuevo programa de movilización de recursos financieros que se encargará, entre otras cosas, del desarrollo y la gestión de las relaciones entre la ONUDI y la comunidad de donantes⁸⁷. En lo que concierne a los programas integrados, la ONUDI ha observado que los donantes asignan considerable importancia al hecho de que el Estado receptor se identifique con el programa y al grado de coordinación o de integración que exista entre el programa y los mecanismos de coordinación a nivel de todo el sistema, entre ellos, el

⁸⁶IDB.26/6-PBC.18/7, de 24 de julio de 2002, párr. 9.

⁸⁷IDB.27/3-PBC.19/3, de 20 de marzo de 2003, párr. 5 b).

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)⁸⁸. Las oficinas extrasede desempeñan un papel central en esas dos esferas, si bien sus actividades se ven limitadas por la escasez de personal y de recursos financieros, cuestión que se examinará en el capítulo VI *infra*.

83. En su informe anual correspondiente a 2001, el Director General informó a los Estados Miembros de que la Comisión Europea “estudia actualmente los mandatos, aptitudes y actividades de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas a fin de encontrar un número limitado de asociados estratégicos (...)”⁸⁹. En este contexto, los inspectores señalan que, a diferencia de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que desempeñan un mandato de cooperación técnica, la ONUDI no tiene una oficina en Bruselas. Por el contrario,

recientemente ha elevado la categoría de los puestos en las oficinas de enlace de Ginebra y Nueva York, aun cuando, como señaló el Auditor Externo, las funciones de esas oficinas, tal como se describen en el programa y los presupuestos, no se han modificado sustancialmente⁹⁰.

84. El Auditor Externo opinó también que una oficina de la ONUDI en Ginebra no era el lugar indicado para fomentar la cooperación con la Unión Europea y la OCDE. Los inspectores coinciden plenamente con la opinión del Auditor Externo al respecto. Habida cuenta de la apremiante necesidad de la ONUDI de obtener fondos voluntarios, los inspectores recomendarían que, mediante la cuidadosa redistribución de recursos humanos y financieros, se abriera una oficina en Bruselas con un firme mandato de recaudación de fondos y la misma dotación de personal que la oficina de Nueva York.

⁸⁸ IDB.22/3, de 3 de abril de 2000, párr. 5.

⁸⁹ IDB.25/2-PBC.18/2, op. cit., pág. 46.

⁹⁰ Observación de auditoría CF/2001-15, de 11 de diciembre de 2001.

V. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

85. En el párrafo 5 del Artículo 11 de la Constitución de la ONUDI se establece que “las condiciones de servicio del personal se ajustarán, en la medida de lo posible, a las del régimen común de las Naciones Unidas”, y en su informe anual a la Junta sobre cuestiones de personal, el Director General se refiere a la evolución de dicho régimen y a sus consecuencias para la ONUDI. Ahora bien, los inspectores constataron que los funcionarios tenían impresiones distintas acerca de la manera en que la Organización se ajustaba al régimen común y que se percibían desigualdades en las condiciones de servicio del personal de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Viena⁹¹. En el acuerdo que rige la relación entre las Naciones Unidas y la ONUDI se dispone establecer “en la medida de lo posible, normas, procedimientos y disposiciones comunes en materia de personal con miras a evitar [entre otras cosas] desigualdades injustificadas en los términos y condiciones de empleo...”⁹². Los inspectores exhortarían al personal directivo superior de la Organización a que se ciñeran a las condiciones del acuerdo y justificaran de forma transparente toda desviación de las condiciones de servicio del régimen común.

A. Reducción de la plantilla y reestructuración de la Secretaría

86. Como en otras secciones del presente informe, el examen de la gestión y administración de los recursos humanos debe interpretarse en el contexto de la crisis financiera que sufrió la Organización a mediados del decenio de 1990 y de la consiguiente reducción rápida de su plantilla. En una primera etapa de reducción, los puestos sufragados con cargo a los presupuestos ordinario y operativo disminuyeron de 1.082 en el bienio 1994-1995 a 842 en 1997, lo que representa una merma del 22%⁹³. Para llevar a cabo las reducciones presupuestarias requeridas por la Conferencia para el bienio 1998-1999, en enero de 1998 se introdujo, tras consultas celebradas entre el personal y la administración, un programa de separación de funcionarios del servicio. Si bien el programa se consideraba “voluntario”, los inspectores entienden que los funcionarios tenían que justificar ante un comité su permanencia en la Organización. Aunque el programa de separación del servicio se aprobó en

virtud de la decisión GC.7/Dec.17 de la Conferencia, esta decisión no estaba respaldada por recursos en efectivo. Fue necesario, por lo tanto, que el Director General controlara rigurosamente los gastos para obtener recursos en efectivo y que utilizara también los superávits de caja para sufragar los gastos inmediatos ocasionados por las separaciones. A comienzos de 1998 se separaron del servicio 99 funcionarios, a un costo de 10,1 millones de dólares de los EE.UU.⁹⁴.

87. Como el programa de separación de funcionarios del servicio no pudo aplicarse plenamente por no disponerse de los recursos necesarios, y a fin de lograr la reducción presupuestaria exigida, se introdujo también un programa de redistribución de personal. Los funcionarios que ocupaban puesto suprimidos, o que habían quedado sin puesto y no estaban incluidos en el programa de separación, fueron redistribuidos a programas en los que había puestos vacantes o fueron asignados a programas en puestos vacantes que se tomaron prestados provisionalmente de otros programas. Al disponer esa medida, el Director General reconoció “las posibles repercusiones negativas en los programas afectados por tales asignaciones” y la necesidad de seguir examinando la cuestión⁹⁵. Se reconoció que sería menester redistribuir más personal en el contexto del Plan general de actividades y, con ese fin, se haría un inventario de las aptitudes requeridas para la aplicación de las nuevas prioridades programáticas⁹⁶.

88. La ineficiencia fruto del desajuste entre las aptitudes de los funcionarios sujetos a redistribución y las exigencias programáticas fue sólo un aspecto de las repercusiones negativas de la reducción de la plantilla de la Secretaría. En el programa y los presupuestos, 1998-1999 se reconoció que “de las estructuras orgánicas impondría mayores exigencias al resto del personal de la Organización” y eso se confirmó a los inspectores durante las entrevistas que sostuvieron para preparar el presente informe⁹⁷. Además de tener que hacer frente a un mayor volumen de trabajo, el personal ha visto disminuir las posibilidades de ascenso como consecuencia de la reducción de la plantilla y ha sufrido una continua incertidumbre y falta de seguridad, factores que han servido para socavar su moral.

⁹¹Se citaron como ejemplo el seguro de desempleo, que es un derecho en el OIEA pero no en la ONUDI, y los cursos de idiomas, que se imparten sin cargo en la ONUV, en tanto que el personal de la ONUDI debe pagar un 50%.

⁹²Resolución 40/180 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1985.

⁹³IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, de 4 de diciembre de 1995, cuadro 5, y GC.7/21, de 21 de noviembre de 1997, cuadro 5.

⁹⁴IDB.19/9, de 28 de abril de 1998, párrs. 2 a 6.

⁹⁵Ibid., párrs. 7 a 9.

⁹⁶UNIDO/DGB(M).80, de 12 de febrero de 1998, párr. 5.

⁹⁷GC.7/21, de 21 de noviembre de 1997, párr. 41.

Cuadro 2: Tasa de vacantes en la Secretaría de la ONUDI al finalizar el año
(Vacantes como porcentaje de los puestos de plantilla)

	1998	1999	2000	2001
TOTAL				
Presupuesto ordinario	3,4	9,0	7,6	9,6
Presupuesto operativo	18,5	29,7	36,2	26,6
Total	6,9	13,8	14,3	13,6
Sede^a				
Presupuesto ordinario	2,7	6,4	1,7	6,4
Presupuesto operativo	17,5	28,0	37,6	24,2
Total	6,4	11,9	10,8	11,0
Sobre el terreno				
Presupuesto ordinario	11,9	23,7	24,6	21,7
Presupuesto operativo	22,2	36,1	31,7	34,1
Total	15,8	28,4	27,3	26,4
Sección de Administración de Edificios (SAE)				
Total (presupuesto ordinario)	1,4	10,3	17,3	12,7

Fuente: La Secretaría de la ONUDI proporcionó los datos sobre los puestos de plantilla y el número de vacantes.

Nota: ^a Se excluyen las vacantes sobre el terreno y en la Sección de Administración de Edificios; se incluyen las vacantes en las oficinas de Nueva York y Ginebra.

89. A medida que el Director General ha seguido promoviendo sus objetivos para la Organización en su segundo mandato, la Secretaría se ha enfrentado a nuevos procesos de reestructuración y redistribución, incluida la racionalización de la estructura jerárquica superior de la administración. En este último caso, el número de funcionarios de categoría D-2/L-7 se reduce por separación del servicio como resultado de la eliminación natural de puestos, la redistribución a oficinas extrasede y la renovación de nombramientos, estas dos últimas opciones supuestamente con un descenso de categoría⁹⁸. Pasar de un puesto de categoría D-2 en la Sede a un puesto de categoría D-1/L-6 sobre el terreno no constituiría precisamente una solución óptima ni para las exigencias programáticas ni desde el punto de vista de cada funcionario. En la próxima etapa se prevé llenar por concurso los puestos de director de subdivisión, de categoría D-1, como se hizo en 2002 con los puestos de director principal, de categoría

D-2. Además, habida cuenta de que la edad media del personal del cuadro orgánico es relativamente avanzado, (54 años según la Secretaría), existe un programa activo para promover la jubilación anticipada y reducir de esa forma el número de puestos de categoría P-5 y D-1. Al sustituir estos puestos por nuevos puestos de categoría P-3 y P-4 se espera rejuvenecer la plantilla de la Secretaría. Si bien la búsqueda de excelencia administrativa y técnica, así como la necesidad de equilibrar la estructura jerárquica de la Secretaría, demasiado cargada en la categoría superior, puede justificar esos cambios, es poco probable que mejore el estado de ánimo del personal mientras ese proceso esté en curso. Con todo, podrían paliarse los efectos negativos si se celebraran consultas entre la administración superior de la Secretaría y el personal antes de que se anunciaran los cambios, lo que haría al proceso más transparente.

90. Preocupa a los inspectores que, pese a la drástica reducción de los puestos de plantilla como consecuencia de la reciente reestructuración, las tasas

⁹⁸UNIDO/DGB(M).91, de 14 de noviembre de 2002, párr. 5.

de vacantes de la Secretaría sigan siendo elevadas, en algunos casos excesivamente, como se indica en el cuadro 2 *supra*. Si bien la situación es menos grave tratándose de puestos de plantilla de la Sede sufragados con cargo al presupuesto ordinario, las tasas de vacantes de más del 20% en los puestos del presupuesto ordinario sobre el terreno son claramente perjudiciales para la ejecución de los programas regionales de la Organización. Sorprenden aún más las tasas elevadísimas de vacantes en los puestos de plantilla financiados con cargo al presupuesto operativo, tanto en la Sede como sobre el terreno, lo que revela la incertidumbre que reina con respecto a los fondos extrapresupuestarios para sufragar la asistencia en forma de cooperación técnica. La ONUDI también tropieza con problemas de oferta para contratar personas con la formación técnica requerida a fin de llenar puestos del cuadro orgánico sobre el terreno, en particular en la esfera de las agroindustrias, en que la competencia del sector privado es muy fuerte.

91. En una organización pequeña como la ONUDI, es probable que una tasa elevada de vacantes repercute marcadamente tanto en forma de demoras en la ejecución de programas como de aumento del volumen de trabajo del personal. Sin embargo, el Director General no se refiere a las tasas de vacantes ni en su informe anual a la Junta sobre cuestiones de personal ni en la sección correspondiente del informe anual de la Organización. Los inspectores entienden que el Director General y el Jefe de la Subdivisión de Gestión de los Recursos Humanos realizan un análisis de las tasas de vacantes tres veces al año con objeto de determinar la cantidad de personal del cuadro orgánico que hay que contratar y luego se inicia la correspondiente campaña de contratación. Los inspectores consideran que, como parte de esa tarea, deberían hacerse denodados esfuerzos para reducir el número de vacantes, en particular sobre el terreno.

Cuadro 3: Arreglos contractuales

Reglamento del Personal	Tipo de nombramiento	Duración inicial	Prórroga	Condiciones
Serie 100	De plazo fijo	Tres años; primeros 12 meses de prueba	Prórrogas de tres años	Las prórrogas están supeditadas al desempeño satisfactorio del funcionario y a la disponibilidad de cobertura.
	Permanente	cinco años	Revisión cada cinco años	Se puede conceder tras haber cumplido cinco años de servicio ininterrumpido con contrato de plazo fijo.
Serie 200	De mediano plazo	Un año, pero no más de cinco	Prórrogas de hasta cinco años de servicio ininterrumpido	La duración y la prórroga se determinan caso por caso, en función de las necesidades. El nombramiento de mediano plazo se convierte en nombramiento de largo plazo si se han cumplido cinco años de servicio y se concede otra prórroga de un año como mínimo.
	De largo plazo	Más de cinco años	Un año inicialmente	
Serie 300	De duración limitada	Hasta dos años	Hasta un máximo de cuatro años de servicio ininterrumpido	Tras cuatro años de servicio ininterrumpido se requiere una interrupción de un año para aspirar a un nuevo nombramiento.
	Mensual de corto plazo	seis meses como máximo		Concedido en circunstancias excepcionales y concretas, por ejemplo, en situaciones de emergencia o de máximo volumen de trabajo, o cuando se necesitan determinadas especialidades.
	Diario de corto plazo	60 días como máximo		

Fuente: DG/AI/Nº 14, de 5 Junio de 2001.

B. Marco de gestión de los recursos humanos

92. En mayo de 1998, tras la aplicación de los programas de separación y de redistribución de funcionarios, se anunció que se introduciría un nuevo sistema de gestión de personal, con un componente de promoción de las perspectivas de carrera, cuyo marco se estableció en una instrucción administrativa de noviembre de 1998 y en anexos subsiguientes publicados en 1999⁹⁹. Sin embargo, en junio de 2001 se publicó otra instrucción administrativa en virtud de la cual se disponía incorporar el nuevo sistema de promoción de las perspectivas de carrera en un marco general de gestión de los recursos humanos cuyo espíritu estaba en consonancia con las medidas de reforma que venía aplicando el Secretario General de las Naciones Unidas¹⁰⁰. El marco de gestión de los recursos humanos, que se elaboró en consulta con los representantes del personal y se presentó al Comité Consultivo Mixto (CCM), se viene introduciendo en tres etapas.

93. En la primera etapa, dedicada a la contratación y la situación contractual, se han simplificado y acelerado los procedimientos de contratación, aunque, como se indicó en el capítulo II *supra*, el Director General debe aprobar antes la publicación de casi todos los anuncios de vacantes. Los arreglos contractuales se han adaptado para atender mejor a las necesidades operativas de la ONUDI en materia de actividades básicas, proyectos y programas de trabajo en curso, tareas de duración limitada y variaciones estacionales de las necesidades a corto plazo¹⁰¹. En el cuadro 3 *supra* figuran los arreglos contractuales establecidos en la instrucción administrativa de junio de 2001.

94. El personal básico de la ONUDI de todas las categorías se sigue nombrando con contrato de plazo fijo, con prórrogas “supeditadas al desempeño satisfactorio del funcionario y a la disponibilidad de cobertura presupuestarias” y la posibilidad de obtener un nombramiento permanente si se cumplen determinadas condiciones¹⁰². Se ha señalado a los inspectores que los contratos de plazo fijo y las prórrogas correspondientes se otorgan sistemáticamente por periodos de tres años, lo que ha servido para mejorar el estado de ánimo del personal al reforzarse la seguridad laboral. En la instrucción administrativa no se bosqueja la política de rotación del personal básico entre la Sede y el terreno ni se explican los procedimientos correspondientes. En el marco de la descentralización se había previsto que el número de puestos de plantilla sobre el terreno debería permitir una rotación de aproximadamente el

25% del personal durante un ciclo de dos a cuatro años¹⁰³. La Secretaría ha asegurado a los inspectores que la División de Coordinación de Programas y Operaciones sobre el Terreno, en consulta con la Subdivisión de Gestión de los Recursos Humanos y representantes del personal, elabora actualmente un sistema de rotación del personal básico del cuadro orgánico entre la Sede y el terreno.

95. Los principales cambios en materia de situación contractual en el contexto del marco de gestión de los recursos humanos se relacionan con los nombramientos de corto plazo con arreglo a la serie 300 del Reglamento del Personal y, concretamente, con la introducción de nombramientos de duración limitada. Estos nombramientos, que pueden concederse en todas las categorías de puestos de la Sede o sobre el terreno, están relacionados con funciones de alcance y duración limitados. Por ejemplo, se contrató personal en esas condiciones para que se ocupara de la aplicación del sistema de gestión financiera Agresso. Los nombramientos de duración limitada, se consideran “nombramientos de plazo fijo que no conllevan la expectativa de convertirse automáticamente en ningún otro tipo de nombramiento y no deberían utilizarse en detrimento del personal básico de la Organización”¹⁰⁴. Según la información proporcionada por la Secretaría, se prevé que con el tiempo alrededor del 10% de los nombramientos de funcionarios del cuadro orgánico serán de duración limitada.

96. Los nombramientos de duración limitada, arreglo contractual relativamente nuevo en las organizaciones del sistema, se introdujeron en las Naciones Unidas con carácter experimental en 1994 y en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1998. Un grupo de trabajo de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) hizo un análisis a fondo de esos planes experimentales en 1997 y formuló un conjunto de principios y directrices y una base para las posibles estructuras de remuneración¹⁰⁵. Al examinarse en la CAPI el informe del Grupo de Trabajo “se expresó preocupación sobre si los nombramientos de duración limitada podrían reemplazar a los de duración ilimitada con el correr del tiempo y de esta manera influir en la fuerza de trabajo ‘básica’...”¹⁰⁶. Los inspectores comparten esa preocupación en relación con la introducción de nombramientos de duración limitada en la ONUDI. Señalan que en 2001 se nombró mediante ese mecanismo a un 16% de los funcionarios del cuadro orgánico del PNUD, hecho

⁹⁹DG/AI/Nº 10, de 6 de noviembre de 1998, y anexos publicados en 1999.

¹⁰⁰DG/AI/Nº 14, de 5 de junio de 2001, párr. 1.

¹⁰¹Ibid., párr. 17.

¹⁰²Ibid., párrs. 21 y 22.

¹⁰³IDB.21/16, de 10 de mayo de 1999, párr. 21 f).

¹⁰⁴DG/AI/Nº 14, op. cit., párr. 26.

¹⁰⁵Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 1997”, A/52/30, párrs. 220 a 222 y anexo XX.

¹⁰⁶Ibid., párr. 237.

que tiende a respaldar la opinión de que con el correr del tiempo esa clase de nombramientos se podrán utilizar cada vez más a expensas del personal básico de la administración pública internacional.

97. La segunda etapa del marco de gestión de los recursos humanos, encaminada a promover las perspectivas de carrera, se viene aplicando desde mediados de 2002 y abarca el desarrollo de competencias personales y administrativas y la introducción de un nuevo sistema de evaluación de la actuación profesional del personal basado en la competencia. Además, se está instituyendo un sistema de concesión de premios por rendimiento con objeto de reconocer “contribuciones excepcionales” e incentivar la excelencia profesional¹⁰⁷. Si bien es todavía prematuro determinar las repercusiones de esos cambios, la adopción de un sistema de gestión de los recursos humanos basado en la competencia profesional coincide con medidas análogas que se han implantado en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y que se consideran las prácticas más adecuadas. No obstante, los inspectores tienen ciertas reservas respecto del sistema de premios por rendimiento, en particular en materia de transparencia e imparcialidad, así como por los efectos disuasivos que podría traer aparejados, y consideran necesario crear mecanismos de salvaguardia. El reciente establecimiento de un Comité de Examen de la Actuación Profesional, cuyos miembros son designados por el Consejo del Personal, para analizar las recomendaciones formuladas en materia de ascensos por méritos, así como los planes para crear comités similares encargados de otros tipos de recompensas, atienden en cierta medida a esas inquietudes¹⁰⁸. Con todo, es imprescindible que los nuevos sistemas de evaluación de la actuación profesional y de reconocimiento de la actuación y los méritos se supervisen atentamente y se informe al respecto con transparencia, no sólo en la etapa de implantación, sino posteriormente en forma periódica.

98. Como se señaló en el párrafo 19 *supra*, los nombramientos para ocupar puestos relacionados con las actividades de cooperación técnica en lugares de destino sobre el terreno y con funciones especiales de carácter técnico en la Sede de la ONUDI se han hecho con arreglo a la serie 200 del Reglamento del Personal (puestos L). Sin embargo, los inspectores expresan cierta preocupación acerca de la forma en que se utilizan los puestos L en la Sede, en particular tratándose de nombramientos en la Oficina del Director General. Los nombramientos para los puestos L por lo general no están sujetos a un proceso

de contratación por concurso. En consecuencia, en los casos en que se han creado puestos con arreglo a la serie 100 del Reglamento del Personal en sustitución de puestos L existentes, se considera que las personas que ocupan esos puestos estarán en una posición más ventajosa en el concurso subsiguiente. Esos procedimientos han suscitado preocupaciones entre el personal, habida cuenta de que las perspectivas de ascenso ya son escasas de resultas de la reestructuración. Se informó a los inspectores de que esas prácticas ya se habían abolido. Los inspectores recomiendan, por consiguiente, que en el futuro se apliquen criterios estrictos al crear puestos L en la Sede para la prestación de servicios especiales de carácter técnico y que se examinen con un espíritu crítico los puestos que aún existan y se supriman si no cumplen esos criterios.

C. Composición de la plantilla de la Secretaría

99. En el párrafo 5 del Artículo 11 de la Constitución de la ONUDI se establece que “se dará debida consideración a la importancia de contratar el personal sobre la base de una representación geográfica amplia y equitativa”. En su 21º período de sesiones, la Junta pidió al Director General, en su decisión IDB.21/Dec.11, que tuviera plenamente en cuenta esas “disposiciones de la Constitución” respecto de toda contratación futura de personal, especialmente en relación con los puestos del cuadro orgánico¹⁰⁹. En cumplimiento de esa solicitud, el Director General presentó un análisis de la distribución geográfica del personal del cuadro orgánico reuniendo a los países en cuatro grupos: África y Asia (Grupo A); Europa occidental, Japón y Nueva Zelandia (Grupo B); América Latina y el Caribe (Grupo C); y Europa oriental (Grupo D). Al 29 de febrero de 2000, la distribución geográfica correspondiente a los Grupos A a D era del 24,8%, 43,6%, 10,6% y 14,2%, respectivamente; además, un 6,9% correspondió a Estados que no son miembros (Australia, el Canadá y los Estados Unidos)¹¹⁰.

100. En la exposición introductoria que hizo en el quinto período de sesiones de la Junta, celebrado en mayo de 2002, el Director General señaló que en el período comprendido entre mayo de 2000 y mayo de 2001 había mejorado la distribución geográfica de los nombramientos. No obstante, como no incluyó datos sobre distribución geográfica en sus informes a la Junta sobre cuestiones de personal correspondientes a 2001 y 2002, es imposible comparar la información relativa a 2000 y, por ende, es difícil examinar los progresos realizados. Además, las estadísticas de personal escogidas que figuran en un apéndice del informe anual de la ONUDI no contienen información sobre la distribución geográfica del

¹⁰⁷ DG/AI/Nº 15, de 26 de julio de 2002; UNIDO/DGB(M).91, de 14 de noviembre de 2002, párr. 8, y DG/AI/Nº 16, de 1º de enero de 2003.

¹⁰⁸ UNIDO/ADM/HRM/INF.22, de 13 de mayo de 2003.

¹⁰⁹ GC.8/4, de 8 de julio de 1999, pág. 13.

¹¹⁰ IDB.22/5, de 14 de marzo de 2000, cuadro 1.

personal. Teniendo presente la decisión IDB/21/Dec.11, los inspectores consideran que debe incluirse información comparable sobre la distribución geográfica del personal del cuadro orgánico en el informe anual del Director General a la Junta sobre cuestiones de personal y en el informe anual de la ONUDI.

101. La decisión IDB.21/Dec.11 se refiere también a la escasa representación de la mujer en la Secretaría en cargos que entrañan la adopción de decisiones y a las seguridades dadas por el Director General de que se están adoptando medidas correctivas al respecto. Entre ellas cabe mencionar un examen especial de las funcionarias del cuadro orgánico en servicio como primera medida para cubrir vacantes, la inclusión de suficientes candidatas en las listas de candidatos seleccionados para cada vacante y la exigencia de que los administradores den a conocer oficialmente sus motivos para no seleccionar candidatas. Con todo, el Director General señaló que el problema se había agravado en razón del número modesto de candidatas que se presentaban para cubrir vacantes, en particular en los puestos de carácter técnico¹¹¹. Se informó a los inspectores de que la Secretaría había iniciado campañas de contratación con el objetivo preciso de atraer más candidatas.

102. En 1990 la Organización estableció objetivos con respecto a la representación de la mujer en puestos del cuadro orgánico sujetos a distribución geográfica: una representación global de la mujer del 25% para 1993 y del 30% para 1995, y en los puestos de categoría P-5 y categorías superiores, el 15% para 1995¹¹². En el período comprendido entre 1999 y 2002, la Organización se ha acercado mucho a la consecución de esos objetivos, alcanzando un promedio del 13,5% en los puestos de categoría P-5 y categorías superiores y del 28% en lo que respecta a la representación global¹¹³. Estas cifras son tan próximas a lo propuesto que permiten considerar la posibilidad de fijar nuevos objetivos para lograr la

paridad de género en la Secretaría, como se establece en la resolución 52/96 de la Asamblea General, de diciembre de 1997.

D. Relaciones entre el personal y la administración

103. El Director General incluyó a los órganos mixtos del personal y la administración en el examen y la racionalización de los comités que emprendió en 1998. Entre los cambios propuestos figuraban la fusión en un solo comité de los tres órganos que entendían en cuestiones de nombramiento y ascenso y la supresión del Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, así como en decisión acerca del futuro del Comité Mixto de Disciplina, tras efectuar un examen del régimen disciplinario, en consulta con el Consejo del Personal¹¹⁴. Los inspectores entienden que algunas de esas propuestas ya se han puesto en práctica, mientras que otras todavía son objeto de examen y negociaciones por parte de la administración y los representantes del personal.

104. En 1998 se instituyó un procedimiento oficioso de reclamación para sustituir al Grupo encargado de investigar denuncias de discriminación y otras reclamaciones, y en abril de 1999 se nombró a cinco funcionarios para que actuaran de mediadores¹¹⁵. En 2002, la Subdivisión de Gestión de los Recursos Humanos realizó un examen del nuevo sistema en respuesta a una petición del Consejo del Personal y determinó que los funcionarios no conocían bien ese procedimiento y que raramente lo utilizaban, ya que preferían recurrir al Consejo del Personal cuando surgían reclamaciones. La Subdivisión de Gestión de los Recursos Humanos ha formulado recomendaciones encaminadas a fortalecer el procedimiento oficioso de reclamación, aunque al parecer no se ha llegado a un consenso al respecto. De forma análoga, aún no ha concluido el examen del régimen disciplinario.

¹¹¹Ibid., párrs. 18, 19 y 21.

¹¹²IDB.21/16, de 10 de mayo de 1999, nota 1 de pie de página, y la Intranet de la ONUDI.

¹¹³IDB.22/2-PBC.16/2, de 24 de marzo de 2000, apéndice L, cuadro ; IDB.24/2-PBC.17/2, de 23 de marzo de 2001, apéndice L, cuadro 2; IDB.25/2-PBC.18/2, de 27 de febrero de 2002, apéndice L, cuadro 2, y PBC.19/2, de abril de 2003, apéndice L, cuadro 5.

¹¹⁴DG/AI/Nº 5, de 12 de marzo de 1998, anexo II.

¹¹⁵UNIDO/FOA/SDM/INF.4, de 7 de agosto de 1998, y UNIDO/FOA-/HRM/INF.1, de 1º de abril de 1999.

VI. REPRESENTACIÓN SOBRE EL TERRENO

Cuadro 4: Representación en las oficinas extrasede y otras entidades

	África	Países árabes	Asia y el Pacífico	Europa	América Latina y el Caribe
Oficinas regionales^a	Etiopía Nigeria Zimbabwe	Egipto Líbano	India Tailandia		Colombia Uruguay
Oficinas en los países	Camerún Côte d'Ivoire Ghana Guinea Kenya Madagascar República Unida de Tanzania Senegal	Argelia Sudán Túnez	China Filipinas Indonesia Pakistán República Islámica del Irán Viet Nam		Bolivia México
Otras formas de presencia sobre el terreno^b	Burkina Faso Eritrea Malí Mozambique		Sri Lanka	Turquía Ucrania	Argentina Brasil Cuba
OPIT^c		Bahrein	China (Beijing y Shanghai) Japón República de Corea	Bélgica ^d Eslovaquia Federación de Rusia ^e Francia Grecia Italia (Milán y Boloña) Polonia Reino Unido	Brasil
Dependencias de Promoción de inversiones^f	Uganda	Egipto Jordania Marruecos Túnez			
Oficinas de enlace	Ginebra y Nueva York				

Fuente: IDB.25/2-PBC.18/2, de 27 de febrero de 2002, apéndice K, e IDB.25/4, de 19 de marzo de 2002, párr. 4.

Notas: ^a Las oficinas regionales funcionan también como oficinas en los países.

^b Por ejemplo, Director nacional, centro de coordinación nacional, experto asociado, o funcionario subalterno del cuadro orgánico.

^c Oficina de Promoción de Inversiones y Tecnología.

^d El proyecto de la región de Walloon está radicado en la Sede de la ONUDI.

^e Centro de la ONUDI para la Cooperación Industrial Internacional, Moscú.

^f No forman parte, en sentido estricto, de la representación sobre el terreno.

105. Las oficinas extrasede constituyen el núcleo de la representación de la ONUDI sobre el terreno. En el mandato de las oficinas extrasede se establecen dos categorías principales, las oficinas en los países y las oficinas subregionales, y se dispone la creación de centros de coordinación nacional en determinados

países en que no es factible establecer una oficina¹¹⁶. Al 31 de diciembre de 2001, la ONUDI tenía 28 oficinas sobre el terreno, de las cuales nueve eran oficinas regionales, y había cuatro centros de

¹¹⁶FOA/AI.1, de 14 de mayo de 1998. En la práctica, la denominación "oficina regional" ha sustituido a "oficina subregional".

coordinación nacional. La Organización tiene también una red de oficinas de promoción de inversiones y tecnología (OPIT) y de dependencias de promoción de inversiones, así como dos oficinas de enlace.

106. Las oficinas de promoción de inversiones y tecnología, que son financiadas por el país anfitrión, ayudan a los países en desarrollo y a los países con economía en transición a fortalecer su capacidad para subsanar la insuficiencia de las inversiones y salvar la brecha tecnológica. La red de oficinas se complementa con las dependencias de promoción de inversiones, encargadas de ejecutar proyectos de asistencia técnica sufragados por Italia. Recientemente se han actualizado las directrices de funcionamiento de las OPIT para reflejar más el papel que cumplen en materia de promoción y transferencia de tecnología¹¹⁷. Sin subestimar la importancia de la red de OPIT para la consecución de los objetivos generales de la ONUDI, el presente capítulo se centrará en el funcionamiento de las oficinas regionales y de las oficinas en los países.

A. Descentralización: directiva del Plan general de actividades

107. En diciembre de 1997, cuando la Conferencia hizo suyo el Plan general de actividades, los Estados Miembros adoptaron la decisión de descentralizar las operaciones de la ONUDI. En el plan se establecía que "... será preciso asegurar la descentralización efectiva de las actividades y el fortalecimiento de la representación sobre el terreno". Eso entrañaría la redistribución de los recursos y del personal del cuadro orgánico de la Sede sobre el terreno, la delegación apropiada de facultades y la delimitación de las funciones y de las principales responsabilidades de las oficinas extrasede, así como la cesación de las actividades generales relacionadas con la programación a nivel de los países en la Sede. En el Plan se pedía también que se mejorara la coordinación funcional y programática entre la representación de la ONUDI sobre el terreno y la de otras organizaciones de las Naciones Unidas y se preveía la integración de las oficinas de la ONUDI en los países en una representación unificada de las Naciones Unidas cuando fuera factible y rentable.

108. Se establecían dos factores que determinarían en gran parte la ubicación de cada oficina extrasede: las contribuciones del país anfitrión mediante un acuerdo de participación en la financiación de los gastos u otro mecanismo; y la situación particular de los países menos adelantados. Se establecerían oficinas subregionales siempre y cuando se justificara desde el punto de vista funcional. En 1998, tras celebrar consultas con los Estados Miembros, el

Director General anunció los lugares en que se establecerían 30 oficinas en los países de las diversas regiones y, en 1999, las cinco oficinas en los países que inicialmente se había decidido convertir en oficinas regionales¹¹⁸. Estas últimas habrían de funcionar como centros técnicos prestando apoyo y asesoramiento a los países que estaban en su radio de acción y también como oficinas del país en que estaban situadas.

109. La ubicación de las oficinas regionales se escogería conforme a dos conjuntos de criterios bien definidos. Los criterios cualitativos abarcaban la situación geográfica, la logística y las comunicaciones, las posibilidades de expansión, la situación del pago de las cuotas y la contribución del país anfitrión a los fondos de programas de la ONUDI, como el Fondo para el Desarrollo Industrial (FDI). Los criterios cuantitativos abarcaban la disponibilidad de expertos locales, la concentración en el lugar de sedes regionales de instituciones de desarrollo, la participación en programas y proyectos a nivel de varios países, y el apoyo brindado por el gobierno anfitrión a la oficina de la ONUDI en el país¹¹⁹. Como en el programa y los presupuestos para 1998-1999 y 2000-2001 se suponía que los países anfitriones sufragarían en parte los gastos de funcionamiento de esas oficinas, sería necesario concertar acuerdos de participación en la financiación de los gastos antes que las oficinas regionales propuestas pudieran comenzar a funcionar.

B. Mandato y funciones de las oficinas extrasede de la ONUDI

Oficinas en los países

110. El radio de acción de las oficinas de la ONUDI en los países suele abarcar el país en que se encuentran, aunque puede funcionar también como oficina de uno o más países vecinos. El radio de acción de la oficina de Kenya, por ejemplo, se extiende también a Eritrea y Uganda. En virtud de su mandato, la función principal de las oficinas en los países es "fomentar, coordinar y apoyar activamente la cooperación general entre la ONUDI y el Gobierno, los círculos académicos, el sector privado y la sociedad civil del país o de los países en que desarrollan actividades a fin de promover la industrialización¹²⁰. Las oficinas deben mantener contactos y diálogos apropiados, determinar continuamente las necesidades y enviar información sobre los resultados a la Sede para que se utilice en la formulación de programas y proyectos de asistencia técnica, además de prestar servicios de asesoría e información relacionados con distintos aspectos del

¹¹⁷IDB.25/4, de 19 de marzo de 2002, párr. 6.

¹¹⁸DG/AI/Nº 7, de 14 de mayo de 1998, DG/AI/Nº 12, de 8 de octubre de 1999.

¹¹⁹IDB.21/19, de 6 de mayo de 1999, párr. 7.

¹²⁰FOA/AI.1, op. cit., párr. 3.

proceso de industrialización. De esa forma, las oficinas en los países cumplen una destacada función de representación y promoción.

111. En su mandato se establece que, “en el marco general de las necesidades y la estrategia de desarrollo de cada país y de las actividades de programación por países del sistema de las Naciones Unidas, como las notas sobre la estrategia del país, la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), las oficinas en los países asumirán la función rectora y la coordinación en lo que respecta a determinar y elaborar el programa y los proyectos de la ONUDI en el país en que se encuentran¹²¹. Entre las actividades de programación cabría mencionar la preparación de una estrategia de apoyo al país, la determinación sistemática de necesidades, el estudio de todas las solicitudes de asistencia presentadas a la ONUDI y la coordinación de la preparación de los documentos de proyecto. También se espera que las oficinas en los países obtengan recursos financieros a nivel nacional de fuentes nacionales, bilaterales y multilaterales.

112. En lo tocante a la ejecución y la supervisión, se establece en el mandato que “los proyectos de asistencia preparatoria normalmente se concebirán, formularán y ejecutarán sobre el terreno”, y se podrá encomendar a las oficinas en los países la ejecución de otros proyectos, si así lo pide el Representante de la ONUDI¹²². En términos más generales, las oficinas en los países deben supervisar la ejecución de los proyectos de cooperación técnica de la ONUDI y prestarles todo el apoyo local necesario. También preparan el programa bienal de cooperación técnica para el desarrollo sostenible en los respectivos países, que sirve de base para una evaluación conjunta que llevan a cabo los gobiernos y la ONUDI.

113. Las oficinas en los países participan en el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas y, por ende, en las actividades que éstas coordinan a nivel de los países. En la esfera de la coordinación administrativa, dependen de la correspondiente oficina regional en la Sede, que imparte orientación normativa y estratégica y se encarga de la coordinación de todas las oficinas en los países de la región. En cambio, en cuestiones técnicas sustantivas las oficinas en los países tienen contacto directo y coordinan actividades con las subdivisiones técnicas pertinentes de la Sede, a la vez que mantienen informada a su oficina regional en la Sede. Esta pluralidad de vínculos con la Sede puede diluir la estructura jerárquica y, por consiguiente, las cuestiones de responsabilidad y rendición de cuentas.

Oficinas regionales

114. Como se indicó anteriormente, las oficinas regionales deben proporcionar asesoramiento y apoyo técnico en las esferas prioritarias comunes de los países comprendidos en su radio de acción. En virtud de su mandato, deben analizar cuestiones de desarrollo industrial de alcance subregional y proponer medidas adecuadas de asistencia técnica, interactuar con las instituciones multilaterales de desarrollo y financiación que desarrollan actividades en la subregión, obtener fondos, negociar con los Estados Miembros y cumplir funciones de supervisión y coordinación¹²³. Además, las oficinas regionales actúan como oficina de la ONUDI en el país anfitrión y pueden cumplir la misma función respecto de otros países de la región. El jefe de la oficina regional es un Representante de la ONUDI, al que puede nombrarse también director del Centro de Desarrollo Industrial Regional cuando éste exista. Se preveía asignar a cada oficina regional dos puestos de oficial de desarrollo industrial (P-4/P-3), para los que se necesitarían los conocimientos técnicos propios de las esferas prioritarias de la ONUDI, como las agroindustrias, las PYME y el desarrollo del sector privado, y medio ambiente y uso eficiente de la energía¹²⁴.

C. Descentralización: iniciativa paralizada

115. La Secretaría emprendió considerables esfuerzos en 1999 y 2000 para poner en práctica la descentralización prevista en el Plan general de actividades, incluida la redistribución del personal del cuadro orgánico y otros recursos. En su informe a la Junta de noviembre de 2000 el Director General señaló que el presupuesto del programa sobre el terreno y los puestos en las oficinas extrasede habían aumentado un 28% y un 43%, respectivamente, en el bienio 2000-2001, en comparación con el bienio anterior, y que de los 24 funcionarios del cuadro orgánico de la ONUDI que cumplían funciones sobre el terreno, 22 habían sido trasladados de la Sede. El Director General dijo también que aún no había sido posible a esa altura alcanzar plenamente el objetivo de una descentralización efectiva mediante la transferencia a las oficinas extrasede de responsabilidad sustancial en cuanto a la formulación, la elaboración y la ejecución de los programas¹²⁵. Si bien las oficinas en los países lograron realizar actividades relativas a la programación a nivel de países y participaron “en general” en la ejecución de proyectos, sus actividades se vieron restringidas por los limitados recursos humanos y financieros que se pusieron a su disposición. De forma análoga, las oficinas

¹²¹Ibid., párr. 7.

¹²²Ibid., párr. 11.

¹²³Ibid., párr. 16.

¹²⁴DG/AI/Nº 12, de 8 de octubre de 1999, anexo II.

¹²⁵IDB.23/10, de 25 de septiembre de 2000, párrs. 6, 7 y 9.

regionales no funcionaban a plena capacidad como centros técnicos regionales porque todavía no se les había asignado el personal técnico necesario, una vez más debido a la escasez de recursos financieros¹²⁶.

116. La Secretaría preparó un documento de estrategia para aumentar la eficacia de la representación sobre el terreno y lo presentó al CPP en septiembre de 2000, tras lo cual se celebraron extensas consultas con los Estados Miembros. Se examinaron tres opciones: la consolidación y estabilización de la estructura extrasede actual, la descentralización efectiva y una solución intermedia entre las opciones anteriores. Incluso en el caso de la primera de esas opciones, se calcula que los gastos anuales superarían en un 24% a las partidas presupuestadas para 2000; en el caso de las opciones segunda y tercera se gastaría el 55% y el 36% más, respectivamente¹²⁷. En el informe sobre las consultas que presentó a la Junta en noviembre de 2000, el Director General señaló que “se impuso la opinión de que, si bien la estructura extrasede existente se debía consolidar y estabilizar con el tiempo, simultáneamente la ONUDI debía ocuparse de seguir fortaleciendo algunas oficinas regionales ...” y anunció su intención de llevar adelante esa opción¹²⁸.

117. La Junta, por su parte, pidió que se efectuara un análisis a fondo de la situación actual de las oficinas extrasede y del enfoque sobre la descentralización a fin de facilitar las consultas con los Estados Miembros¹²⁹. En cumplimiento de esa solicitud, la Secretaría realizó un estudio a partir de información de distintas fuentes, entre ellas representantes de la ONUDI, jefes de equipo de los programas integrados, directores de proyecto, coordinadores residentes y entidades gubernamentales y locales homólogas.

118. Del estudio se desprendió que el personal de las oficinas extrasede dedicaba algo menos de la mitad de su tiempo a desempeñar funciones de representación y dirección y el resto a actividades relacionadas con la programación y ejecución de proyectos de cooperación técnica, incluida la obtención de fondos¹³⁰. No obstante, la función de las oficinas extrasede en lo que atañe a las actividades de cooperación técnica seguían siendo más de apoyo que de índole dinámica y la mayoría de las actividades sustantivas, tanto de los programas integrados como de los proyectos independientes, estaban a cargo de miembros de los equipos de las subdivisiones técnicas de la Sede, con el apoyo de consultores y expertos. Además, esa limitada cantidad de personal y de recursos financieros impedía a las oficinas extrasede participar

plenamente en el sistema de coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Tampoco podían actuar con eficacia en el marco local coordinado de desarrollo, lo que socavaba su capacidad para obtener fondos, a nivel local, de las diversas instituciones de financiación del desarrollo¹³¹.

119. En junio de 2001, en un informe a la Junta sobre los progresos realizados, el Director General señaló que los Estados Miembros “se mostraron partidarios, por el momento, de que se consolidara la estructura que existía sobre el terreno eliminando al mismo tiempo los elementos de ineficiencia a nivel organizativo”, opción que se reflejaba debidamente en el programa y los presupuestos 2002-2003¹³². Al 1º de marzo de 2002, la dotación de personal de la mayoría de las oficinas de la ONUDI en los países seguía reducida a un Representante de la ONUDI, de categoría L-5 o L-6, y dos funcionarios del cuadro de servicios generales, que solían ser un secretario y un chofer, en tanto que algunas oficinas ni siquiera tenían un representante de la ONUDI¹³³. La situación en la mayoría de las oficinas regionales no era mucho mejor, con excepción, principalmente de la situada en Nigeria, a la que se había reforzado con dos nuevos puestos técnicos (P-3 y P-4) en 2000, al designarla Centro de Desarrollo Industrial Regional.

D. Hacia una estructura extrasede más racional

120. Durante las entrevistas realizadas en preparación del presente informe se habló a los inspectores de la necesidad de conservar un volumen decisivo de conocimientos técnicos especializados en la Sede. Habida cuenta del escaso volumen de la Organización, eso entrañaría la imposibilidad de crear el número suficiente de puestos técnicos sobre el terreno para lograr una descentralización efectiva. De hecho, cabe argumentar que es más necesario aún disponer de un núcleo de personal técnico especializado en cada una de las oficinas extrasede que mantener un volumen decisivo en la Sede, y que la inversión del desequilibrio actual tal vez sea la única forma de lograr una descentralización efectiva. El argumento del volumen decisivo que favorece el statu quo, no convence a los inspectores; éstos opinan, en cambio, que la gran mayoría de los puestos técnicos de la Organización deben estar sobre el terreno para facilitar la descentralización de las funciones operativas. Las pequeñas dependencias técnicas que se conservaran en la Sede tendrían funciones normativas y de foro mundial.

121. Como se indicó anteriormente, una manera de proceder sería fortalecer las oficinas regionales,

¹²⁶IDB.23/18, de 1º de noviembre de 2000, párr. 2.

¹²⁷Ibid., anexo.

¹²⁸Ibid., párrs. 11, 13 y 15.

¹²⁹IDB.23/Dec.8, de 16 de noviembre de 2000.

¹³⁰IDB.24/CRP.5, de 14 de junio de 2001, párr. 15.

¹³¹Ibid., párr. 30.

¹³²IDB.24/15, de 24 de abril de 2001, párr. 5.

¹³³UNIDO/DGB/(O).86/Add.9, de 15 de febrero de 2002, anexo III.

apoyándose en el ejemplo del Centro de Desarrollo Industrial Regional de Nigeria, experiencia de eficacia reconocida. Si bien los inspectores reconocen los progresos realizados en esa oficina, en particular los logros considerables de su Director y Representante de la ONUDI, expresan preocupación por las limitaciones de recursos que afectan al cumplimiento de su mandato, en particular con respecto a las actividades subregionales. La insuficiencia de puestos es sólo un aspecto del problema; también ha resultado difícil la contratación de personal técnico especializado, particularmente en la esfera de las agroindustrias, en que la competencia del sector privado es fuerte. No sólo deberían fortalecerse las oficinas regionales transfiriendo puestos técnicos de la Sede, sino que debería haber entre los puestos que se crearan un número suficiente de puestos de categoría P-4 y P-5 para atraer y retener personal técnico competente y con experiencia. Además, el criterio de programación integrada exigiría que cada oficina regional dispusiera de personal técnico especializado que se ocupara de cada uno de los ocho módulos de servicios de la ONUDI, aunque para elaborar un perfil exacto deberían tenerse en cuenta las necesidades propias de cada región.

122. En lo que atañe a “afianzar la estructura existente sobre el terreno subsanando al mismo tiempo las insuficiencias de rendimiento de tipo organizativo”, es evidente que una oficina dotada efectivamente de un solo funcionario no puede ser rentable y sus efectos necesariamente serán limitados. Por razones geopolíticas tal vez sea absurdo pensar en la posibilidad de que la presencia sobre el terreno consista únicamente en oficinas regionales, pero la Organización debe determinar la eficacia de las oficinas en los países y suprimir aquéllas cuya existencia no pueda justificarse en función de criterios de actuación convenidos.

123. También debe considerarse con detenimiento la posibilidad de reducir las oficinas regionales en la Sede y trasladar al terreno los puestos que queden

libres. Muchas de las funciones de esas oficinas, descritas en el programa y los presupuestos, se superponen considerablemente a las de otras entidades orgánicas, en particular en las esferas de formulación de programas, supervisión, recaudación de fondos y enlace con órganos externos. En el programa y los presupuestos, 2002-2003 se asignaron 33 puestos al programa de las oficinas regionales en la Sede (18 del cuadro orgánico y 15 del cuadro de servicios generales) y un monto total neto de recursos de casi 8,5 millones de euros, lo que representa alrededor de un tercio de los recursos totales netos asignados al programa de las oficinas extrasede. En comparación con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado de tamaño análogo con presencia sobre el terreno, la dotación de personal de las oficinas regionales en la Sede parecería ser excesiva¹³⁴. Los inspectores consideran que la ONUDI debe adoptar un modelo análogo al de la UIT y sustituir esas oficinas por dependencias mucho más pequeñas que cumplan una función de enlace interno.

124. En el programa y los presupuestos, 2002-2003 se indica que “la plena aplicación de una futura descentralización entrañaría una reestructuración directiva y administrativa de los programas regionales, tanto el de las oficinas regionales como el de las oficinas extrasede...”¹³⁵. Por consiguiente, sería necesario crear otros puestos administrativos sobre el terreno en apoyo de las oficinas regionales ampliadas y perfeccionar los sistemas y la infraestructura correspondientes. Se requeriría también un examen de la actual delegación de facultades con objeto de garantizar una descentralización genuina del proceso de adopción de decisiones en la Organización. Por último, sería indispensable instituir políticas de personal en virtud de las cuales el servicio sobre el terreno fuera el eje de las perspectivas de carrera y se estableciera y aplicara sistemáticamente un sistema transparente de rotación de personal entre la Sede y el terreno y entre las oficinas extrasede.

¹³⁴Según el organigrama de la UIT correspondiente a 2002, la Sede tenía cinco dependencias regionales dirigidas, cada una, por un funcionario de categoría P-5; en total había siete puestos de plantilla del cuadro orgánico y nueve del cuadro de servicios generales.

¹³⁵IDB.24/3-PBC.17/3, de 16 de marzo de 2001, párr. E.15.

VII. SUPERVISIÓN INTERNA Y EXTERNA

A. Supervisión interna

125. La auditoría interna es un requisito establecido en la regla 109.39 de la Reglamentación Financiera de la ONUDI, en la que se dispone que una dependencia realice auditorías independientes examinando y evaluando la validez, adecuación y aplicación de sistemas y procedimientos y de los controles internos correspondientes y presentando informes al respecto. El alcance de la función de auditoría interna trasciende del cumplimiento de los instrumentos legislativos desde el punto de vista financiero y abarca la determinación de la eficiencia operativa, la economía en la utilización de recursos y la eficacia de la ejecución de los programas financiados con toda clase de recursos. Este tipo de mandato amplio, que en el momento de preparar el presente informe estaba asumiendo el Grupo de Supervisión Interna, exige una estrecha coordinación y colaboración con los encargados de la función de evaluación para evitar el riesgo de superposición y omisión.

126. De hecho, los argumentos a favor de un servicio unificado de supervisión interna se basan en la complementariedad de las diversas funciones de supervisión interna (auditoría, inspección, investigación, vigilancia y evaluación). No obstante, el intento que hizo la ONUDI en 1999 de reunir la mayoría de sus funciones de supervisión interna en un solo servicio fue muy efímero. Si bien en la Secretaría puede haber opiniones divergentes respecto del porqué, los inspectores opinan que la reorganización frecuente de los servicios de supervisión interna en los últimos años y la actual fragmentación e insuficiencia de recursos han actuado en detrimento de la eficiencia del funcionamiento de esos servicios. De forma análoga, en su informe correspondiente al bienio 2000-2001, el Auditor Externo señaló que el Grupo de Supervisión Interna no estaba en condiciones de realizar los exámenes sistemáticos intensivos y amplios que se necesitaban¹³⁶. Los Estados Miembros también se han mostrado preocupados por las funciones de supervisión y control interno de la Organización y en su 18º período de sesiones el CPP recomendó que se reforzaran esas funciones, entre otras cosas, “mediante un perfil mejorado de la plantilla con la mayor independencia posible”¹³⁷.

127. A fin de disipar esas preocupaciones, el Director General anunció planes para establecer una oficina del interventor general “con miras a mejorar el desempeño y garantizar la rendición de cuentas de

la Organización”¹³⁸. En el momento de redactarse el presente documento ya había comenzado el proceso de contratación por concurso para llenar el puesto de interventor general. En las propuestas de programa y presupuestos, 2004-2005 recientemente publicadas se enumeran las funciones de la Oficina, a saber, supervisión interna, evaluación de programas y proyectos, asesoramiento sobre cuestiones financieras y programáticas y vigilancia de las políticas programáticas¹³⁹. Los inspectores apoyan firmemente la decisión de unificar esas funciones en una sola oficina, por estar convencidos de que, entre otras cosas, brindará mayor independencia y visibilidad, permitirá economías de escala, propiciará un cumplimiento más estricto y orientará mejor la rendición de cuentas, como se afirmó en un informe anterior de la DCI¹⁴⁰.

128. El establecimiento de la Oficina del Interventor General constituye una oportunidad propicia para que la Organización mejore ciertas prácticas de supervisión interna e introduzca otras que hacían falta. Sería oportuno publicar un instrumento oficial, análogo a la Carta de la Oficina del Inspector General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para regir el funcionamiento de la Oficina del Interventor General, en el que se enunciaran su mandato y la forma de dotarla de independencia operacional y de mecanismos eficaces de presentación de información.

129. Una condición primordial sería salvaguardar la posición especial que el Interventor General ocupa en la Organización disponiendo que su nombramiento o, incluso, la rescisión de su contrato, se hicieran previas consultas con la Junta. De forma análoga, debe permitirse que, de considerarlo necesario, el Interventor General presente al órgano rector determinados informes de supervisión interna, siempre y cuando se transmita también toda observación que el Director General pudiere formular acerca del informe en cuestión. Ambas disposiciones protegerían a la Oficina del Interventor General y fortalecerían el proceso de supervisión interna en la ONUDI. También estaría en consonancia con las mejores prácticas adoptadas en importantes organismos especializados como la FAO y la OMS.

130. Si bien en la regla 109.39 de la Reglamentación Financiera se dispone que la dependencia de auditoría interna tendrá acceso irrestricto a todos los registros, documentos y bienes de la Organización y

¹³⁶IDB.26/2-PBC.18/3, de 3 de junio de 2002, párr. 129.

¹³⁷IDB.26/13, de 10 de octubre de 2002, párr. 12 f) iii).

¹³⁸UNIDO/DGB(M).91, de 14 de noviembre de 2002, párr. 15.

¹³⁹IDB.27/3-PBC.19/3, de 20 de marzo de 2003, párr. B.14.

¹⁴⁰“Rendición de cuentas y supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas”, JIU/REP/93/5 (A/48/420, de 12 de octubre de 1993), párrs. 153 a 164.

contará con la plena colaboración del personal, las disposiciones sobre la presentación de informes son menos concretas y se limitan a establecer que la dependencia responderá ante el Director General. En la Carta de la Oficina del Interventor General se dispondría que los informes de éste se enviaran al Director General con copia al Auditor Externo. Esos informes deberían contener recomendaciones sobre las medidas correctivas que habrían de aplicar los oficiales de gestión pertinentes. A solicitud del Interventor General, esos informes deberían facilitarse a la Junta de Desarrollo Industrial, acompañados de las observaciones que pudiere formular el Director General al respecto. Debería disponerse, asimismo, que el Interventor General presentara al Director General informes anuales resumidos, con copia al Auditor Externo. En consonancia con una recomendación anterior de la DCI, el Director General debería presentar a la Junta el informe anual resumido, acompañado de sus observaciones al respecto, si lo considerara necesario¹⁴¹. En la Carta se abordaría, además, la necesidad de seguir de cerca sistemáticamente la aplicación de las recomendaciones de la dependencia de auditoría interna. Al respecto, se informó a los inspectores de que el Grupo de Supervisión Interna recientemente había introducido un mecanismo de gestión de auditoría para racionalizar sus tareas y el seguimiento de las recomendaciones en materia de supervisión.

B. Supervisión externa

131. La supervisión externa está a cargo del Auditor Externo, la Dependencia Común de Inspección y los órganos legislativos de la Organización. En virtud del artículo XI del Reglamento Financiero de la ONUDI, el Auditor Externo podrá formular observaciones acerca de la economía, la eficiencia y la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, la fiscalización financiera interna y, en general, la administración y gestión de la Organización (párrafo 11.4). Además, los órganos rectores de la ONUDI podrán pedir al Auditor Externo que realice determinados exámenes y rinda informes por separado sobre los resultados (párrafo 11.6). “El Auditor Externo, a quien se nombrará en la forma y por el período que decida la Conferencia, deberá ser el Auditor General (o funcionario de cargo equivalente) de un Estado Miembro” (párrafo 11.1). El Auditor General de Sudáfrica fue nombrado para desempeñar esa función por un período de dos años a partir del 1º de julio de 2002, en reemplazo de la Presidenta del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, que estuvo a cargo de la auditoría desde

mediados de 1994, en cuatro períodos consecutivos de dos años¹⁴².

132. Como se ha señalado en los informes anteriores de esta serie dedicados a la OMS y a la FAO, en los reglamentos financieros de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no se especifica el mandato del Auditor Externo ni su duración. Con todo, en 2001 la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió limitar el mandato de los miembros de la Junta de Auditores a un período no consecutivo de seis años, a partir del 1º de julio de 2002¹⁴³. De forma análoga, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) nombra a su Auditor Externo por un período de cuatro años, renovable una sola vez¹⁴⁴. Los inspectores comparten la opinión de que, al limitarse la duración de los mandatos, se crea un equilibrio entre la necesidad de continuidad y la necesidad de rotación, como condición indispensable para salvaguardar la independencia de la función.

133. Según su Estatuto, la Dependencia Común de Inspección es un órgano subsidiario de los órganos legislativos de la ONUDI. En su 24º período de sesiones, la Junta aprobó el establecimiento de un plan experimental de seguimiento de las recomendaciones aprobadas por la Dependencia Común de Inspección por conducto de los órganos normativos¹⁴⁵. En ese plan se dispone que la Junta examine, por lo general en un período de sesiones por año, los informes de la DCI que se consideren pertinentes conforme a determinados criterios y que se dé una orientación más práctica al documento de la Secretaría por el que se transmiten a la Junta los informes de la DCI. Además, el Director General ha de presentar periódicamente a la Junta informes sobre la aplicación de las medidas adoptadas con miras a aplicar las recomendaciones que se hayan aprobado, incluidas las recomendaciones dirigidas al Director General que éste haya aceptado. El plan experimental se revisará y adaptará en función de la experiencia adquirida al llevarlo a la práctica efectivamente.

134. Los inspectores tuvieron la oportunidad de observar directamente el funcionamiento del sistema de seguimiento de la DCI durante el examen de tres informes de ésta por parte de la Junta en su 25º período de sesiones. Al parecer, muchos representantes de los Estados Miembros esperaban que la Secretaría hiciera propuestas concretas acerca de las medidas que se adoptarían para cumplir las recomendaciones de la DCI y la forma de aplicarlas.

¹⁴¹“Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas”, JIU/REP/98/2 (A/53/171, de 9 de julio de 1998), recomendación 2.

¹⁴²IDB.21/6-PBC.15/6, de 25 de febrero de 1999, párr.1 e IDB.24/7-PBC.17/7, de 13 de marzo de 2001, párr.1.

¹⁴³Resolución 55/248 de la Asamblea General, de 12 de abril de 2001.

¹⁴⁴Reglamento Financiero del PMA, artículo 14.2.

¹⁴⁵IDB.24/18, de 27 de abril de 2001 e IDB.24/Dec.11, de 22 de junio de 2001.

Anexo I

Sistema de prorrateo en moneda única

En su octavo período de sesiones, celebrado en diciembre de 1999, la Conferencia adoptó un sistema de prorrateo en moneda única, basado en el euro, para las cuotas correspondientes al presupuesto ordinario, que se aplicaría a partir del ejercicio económico 2002-2003 en sustitución del sistema de prorrateo en dos monedas, en virtud del cual el 18% de las cuotas se pagaba en dólares de los EE.UU. y el 82% en chelines austríacos. Como una parte de los gastos de la Organización seguirían siendo en dólares, la Conferencia autorizó también la creación de una reserva como protección contra las fluctuaciones del tipo de cambio. En su noveno período de sesiones, celebrado en diciembre de 2001, la Conferencia aprobó el tipo de cambio que se aplicaría a la conversión a euros de activos, pasivos, reservas y saldos de fondos. Determinó también que si procedía, las cuentas correspondientes a los recursos extrapresupuestarios se mantendrían en dólares, aunque se convertirían a euros a efectos de los estados financieros. La Secretaría ha elaborado y aplicado un nuevo sistema financiero para cumplir las obligaciones en dos monedas¹⁴⁶.

Cuando es posible, la ONUDI efectúa en euros los pagos correspondientes a ambos presupuestos, el ordinario y el operativo, para reducir sus obligaciones en dólares. Esos pagos abarcan los honorarios de consultores y expertos, los servicios de proveedores y contratistas, la mayoría de los anticipos de viaje y reembolsos posteriores, todas las prestaciones del personal que no estén estipuladas en dólares, los servicios conjuntos y comunes prestados por las otras organizaciones con sede en Viena y algunos planes de seguro médico. Sin embargo, se han planteado algunos problemas al tratar de reducir las obligaciones en dólares, problemas estos que la Secretaría describe en una nota que presentó al Comité de Programa y de Presupuesto, en su período de sesiones de septiembre de 2002 y a la Junta, en su período de sesiones de noviembre de 2002.

Uno de esos problemas atañe a los sueldos del personal. Como la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) estipula en dólares de los EE. UU. las escalas de sueldos del personal del cuadro orgánico y categorías superiores del régimen común de las Naciones Unidas, la Organización está obligada a pagar en dólares al personal que desee recibir todo su sueldo, o parte de él, en dicha moneda. La ONUDI está estudiando ahora las consecuencias de otorgar contratos únicamente en euros a los nuevos funcionarios del cuadro orgánico y categorías superiores, aunque reconoce que esta solución no puede aplicarse al personal actual. Es consciente también de que no es probable que en un futuro próximo surja una solución

válida para todo el sistema que entrañe la determinación de las escalas de sueldos en euros, ya que es la única organización del sistema de las Naciones Unidas que ha adoptado un sistema de prorrateo basado sólo en esa moneda. Con todo, la ONUDI recientemente ha planeado la cuestión ante diversos foros a nivel de todo el sistema, entre ellos la red de directores de recursos humanos, que depende de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, y ante la CAPI.

Un problema análogo se suscita con las contribuciones a la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU), de los funcionarios tanto del cuadro orgánico como de los del cuadro de servicios generales. Como la remuneración pensionable está estipulada en dólares, también se determinan en dólares las contribuciones. Si bien la ONUDI propuso a la Caja la posibilidad de hacer aportes en euros, no consideró satisfactorias las condiciones que esta última le ofrecía. El dólar de los EE.UU. seguirá siendo también la moneda de pago de los sueldos y prestaciones de los representantes de la ONUDI y del personal que trabaja fuera de la zona del euro y lo mismo se aplica a las sumas adeudadas a otras organizaciones de las Naciones Unidas.

La reserva que autorizó la Conferencia como protección contra las fluctuaciones del tipo de cambio se estableció a comienzos del bienio 2002-2003, pero con un saldo de apertura igual a cero. Sin embargo, el euro se depreció con respecto al dólar en el primer semestre de 2002, de modo que la Organización sufrió pérdidas cambiarias con respecto a los gastos en dólares del presupuesto ordinario. Si bien podría pensarse que las pérdidas y ganancias por operaciones de cambio se compensan entre sí con el correr del tiempo, todavía hay que abordar ciertos problemas prácticos vinculados a esas fluctuaciones. También hubo pérdidas cambiarias a raíz de algunos pagos correspondientes a obligaciones previas por liquidar, aunque se ha convenido una solución al respecto con el Auditor Externo. Se plantean nuevos problemas en lo que concierne a la cooperación técnica, ya que la mayoría de las actividades de ese tipo se siguen sufragando en dólares de los EE.UU., aunque las financiadas desde la zona del euro han de llevarse a cabo en euros. Si bien la Secretaría enfrenta a la perspectiva de tener que administrar el ciclo de proyectos en las dos monedas simultáneamente, espera que la tarea se vea facilitada cuando se entregue la próxima versión del software financiero.

La Secretaría justifica la adopción de un sistema de moneda única basado en el euro no sólo por el hecho de que permite simplificar el sistema de prorrateo, sino también en aras de la exactitud de la contabilidad, la planificación de gastos, la supervisión y la presentación de informes. Puede decirse a posteriori, que fue una valiente decisión la de adoptar un sistema de moneda

¹⁴⁶La información que se recoge en el presente anexo se ha extraído del documento titulado "Transición a un sistema de moneda única", IDB.26/4-PBC.18/5, de 19 de junio de 2002.

única, aunque no se hayan previsto algunos de los problemas que surgieron desde su aplicación hasta sus últimas consecuencias. Con todo, el cambio es importante para la obtención de fondos y puede facilitar

la modificación gradual esperada de “los perfiles de los donantes” en la esfera de las actividades de cooperación técnica.