Naciones Unidas E/AC.51/2017/7*

Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de febrero de 2017
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación
57º período de sesiones
Período de sesiones de organización, 20 de abril de 2017
Período de sesiones sustantivo, 5 a 30 de junio de 2017
Tema 3 b) del programa provisional**
Cuestiones relativas a los programas: evaluación

Evaluación de la Oficina Ejecutiva del Secretario General

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

Como gabinete del Secretario General, su Oficina Ejecutiva es esencial para auxiliarlo en sus funciones sustantivas y administrativas y su dirección ejecutiva de la Organización. La perspectiva única sobre los diferentes pilares y el poder de convocatoria sin paralelo que tiene la Oficina Ejecutiva dentro de la Organización hacen que el Secretario General pueda responder con rapidez y eficacia a los acontecimientos, e iniciar medidas en una amplia gama de cuestiones que afectan por igual a las esferas de la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo, los derechos humanos y las cuestiones humanitarias.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) examinó la eficiencia y la eficacia de la Oficina Ejecutiva, y la pertinencia de sus actividades para respaldar el liderazgo del Secretario General y, por conducto de él, del sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros. En la evaluación se emplearon métodos diferentes, como entrevistas y encuestas del personal de la Oficina Ejecutiva y los principales interesados, el examen amplio de documentos y datos y la observación directa.

* Publicado por segunda vez por razones técnicas el 6 de junio de 2017.
** E/AC.51/2017/1.

17-02585* (S) 220317 060617

Se ruega reciclar

En el período que se examina, el apoyo directo prestado por la Oficina Ejecutiva al Secretario General ha sido en general eficaz e incluyó la tramitación de la correspondencia, la programación y la planificación de los viajes, la elaboración y el examen de las notas informativas y los puntos de discusión, la redacción de discursos y las comunicaciones. Ha hecho posible que el Secretario General pudiera responder con prontitud a las solicitudes de programación, permaneciera bien informado, asistiera a reuniones perfectamente preparado y publicara comunicados de prensa con prontitud. Sin embargo, se ha perdido una cierta eficiencia por un establecimiento inadecuado de prioridades en el calendario del Secretario General, y por una organización de los viajes que resultaba engorrosa y disruptiva, en particular el sistema de los “capitanes de viaje”.

Además, la intensa carga de trabajo necesaria para que la Oficina pueda responder con prontitud ha repercutido negativamente en el tiempo disponible para la reflexión crítica y la planificación, y la capacidad dedicada a la planificación holística de políticas a mediano y largo plazo ha sido insuficiente. Aunque en algunas partes de la Oficina ha surgido una cierta capacidad de planificación a más largo plazo, una laguna importante ha sido la planificación de alto nivel, intersectorial y a más largo plazo; esta era una apreciación que también compartían los funcionarios de la Oficina Ejecutiva y las partes interesadas.

La Oficina Ejecutiva ha prestado un buen apoyo al Secretario General con respecto a la adopción de decisiones, aunque la naturaleza de ese apoyo ha cambiado para adaptarse al hecho de que se recurre menos a los procesos oficiales colectivos de adopción de decisiones. Cada vez más, las decisiones se han adoptado en reuniones más pequeñas y *ad hoc*, lo que ha hecho posible reaccionar de manera más ágil ante las crisis, pero también ha tenido un efecto negativo para la consulta y la aprobación. Esa transformación se vio en que cambió la naturaleza de las reuniones del personal directivo superior en los últimos años, dos tercios de las cuales tenían principalmente como objetivo el intercambio de información.

Los cambios y las superposiciones entre las responsabilidades del Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete han creado riesgos en el funcionamiento de la Oficina Ejecutiva. Un cambio de funciones en 2012 consolidó los pilares sustantivos asignados al Vicesecretario General. Sin embargo, esto dio lugar a una cierta superposición de funciones políticas con el Secretario General y el Jefe de Gabinete, que es el punto de contacto para los Estados Miembros. También creó algunas lagunas en el arbitraje interdepartamental, una función más adecuada para el cargo más alto de Vicesecretario General.

La asignación de las iniciativas especiales del Secretario General a la Oficina Ejecutiva ha contribuido a impulsar la adopción de medidas sobre las prioridades principales, como el cambio climático y la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, esos arreglos también han generado inquietudes acerca de la duplicación entre la Oficina y otras partes del sistema de las Naciones Unidas, en particular en los sectores del desarrollo.

Por último, la Oficina Ejecutiva ha contado con un personal de alto nivel y muy trabajador que ha comprendido y satisfecho perfectamente las prioridades del Secretario General, pero ha tropezado con dificultades en cuanto al intercambio de información y la colaboración entre los distintos pilares dentro de la propia Oficina. La ampliación de su tamaño y la falta de oportunidades de colaboración entre las

dependencias han creado una sensación entre algunos funcionarios de que se trata de una oficina con compartimentos estancos.

En noviembre de 2016, la OSSI presentó unas conclusiones preliminares al equipo de transición del Secretario General, que ya ha adoptado medidas para resolver algunos de los problemas señalados en el presente informe. Entre ellas, las siguientes:

- La formación de un Comité Ejecutivo para la adopción de decisiones a nivel superior
- La creación de dos nuevas plazas de categoría superior: el Subsecretario General para la Coordinación Estratégica y el Asesor Superior sobre Políticas
- La reversión de las funciones del Vicesecretario General a las establecidas en la resolución 52/12 B de la Asamblea General.

Habida cuenta de esas y otras medidas adoptadas por el Secretario General actual que responden a los resultados principales de la presente evaluación, la OSSI no formula otras recomendaciones en la actualidad.

Índice

Página

I. Introducción y objetivo 5

II. Antecedentes 5

III. Metodología 10

IV. Resultados de la evaluación 11

A. El apoyo directo prestado por la Oficina Ejecutiva al Secretario General ha sido en general eficaz, aunque con una cierta falta de eficiencia en cuanto a los viajes y la programación 11

B. A pesar de cierta capacidad en esferas especializadas, la capacidad específica para la planificación de políticas de carácter intersectorial a mediano y largo plazo ha sido insuficiente 16

C. El apoyo para la toma de decisiones que presta la Oficina Ejecutiva ha hecho que el Secretario General pudiera reaccionar ante las crisis, pero ha coincidido con un debilitamiento de los mecanismos oficiales y colectivos de adopción de decisiones . . 19

D. Los cambios y las superposiciones entre las responsabilidades del Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete han creado riesgos en el funcionamiento de la Oficina Ejecutiva 23

E. La asignación de las iniciativas especiales del Secretario General a la Oficina Ejecutiva ha contribuido a impulsar la adopción de medidas sobre las prioridades principales, pero también ha generado preocupaciones acerca de la duplicación entre la Oficina Ejecutiva y otras partes del sistema de las Naciones Unidas 25

F. La Oficina Ejecutiva ha contado con un personal de alto nivel y muy trabajador, pero ha tropezado con dificultades en cuanto al intercambio de información y la colaboración entre los distintos pilares dentro de la propia Oficina 27

V. Conclusión 29

Anexo

Comentarios oficiales ofrecidos por la Oficina Ejecutiva del Secretario General 31

I. Introducción y objetivo

1. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) decidió examinar a la Oficina Ejecutiva del Secretario General sobre la base de una evaluación de los riesgos llevada a cabo por la OSSI para determinar las prioridades de la evaluación de los programas de la Secretaría. El Comité del Programa y de la Coordinación eligió la evaluación de los programas de la Oficina Ejecutiva para examinarla en su 57º período de sesiones, en junio de 2017 (A/70/16, párr. 108), cosa que hizo suya la Asamblea General en su resolución 70/8.

2. El marco general de referencia para la OSSI se establece en las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, 54/244 y 59/272, así como en el Boletín del Secretario General ST/SGB/273, que autorizan a la OSSI a iniciar y llevar a cabo cualquier medida que considere necesaria para cumplir sus responsabilidades, y a presentar informes al respecto. El marco general de referencia para la evaluación de la OSSI figura en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la Planificación de los Programas, los Aspectos de Programas del Presupuesto, la Supervisión de la Ejecución y los Métodos de Evaluación[1].

3. En este contexto, el objetivo general de la evaluación era analizar la eficiencia y la eficacia de la Oficina Ejecutiva, y la pertinencia de sus actividades para respaldar el liderazgo del Secretario General y, por conducto de él, del sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros. El tema surgió de la fase preliminar descrita en el documento conceptual de la evaluación[2]. La evaluación se realizó de conformidad con las reglas y normas para la evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

4. Debido a la fecha del presente informe, en noviembre de 2016 se presentó al equipo de transición del Secretario General electo una versión preliminar de los resultados de la evaluación. Desde entonces, la nueva administración ha adoptado medidas con respecto a algunas de las cuestiones que se indican en el presente informe.

II. Antecedentes

Mandato

5. La Oficina Ejecutiva del Secretario General se estableció en 1946 para proporcionar los servicios administrativos necesarios con los que ayudar al Secretario General en sus relaciones con los Miembros, y prestarle asistencia en la

[1] Véase ST/SGB/2016/6, pág.17, párrafo 7.1: a) Determinar en la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficiencia, la efectividad y el efecto de las actividades de la Organización en relación con sus objetivos; b) Permitir que la Secretaría y los Estados Miembros reflexionen en forma sistemática con miras a aumentar la efectividad de los programas principales de la Organización, modificando su contenido y, de ser necesario, revisando sus objetivos.

[2] IED-16-007, Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), Inspection and Evaluation Division Inception Paper: Programme Evaluation of the Executive Office of the Secretary-General, 17 de junio de 2016.

coordinación de las actividades de los departamentos de la Secretaría que afectan a esas relaciones[3]. Se le encargó el mandato de prestar asistencia al Secretario General en el desempeño de las siguientes dos funciones generales[4]:

- **Más alto funcionario administrativo**[5]. La Oficina Ejecutiva presta asistencia en la planificación estratégica; el establecimiento de la política general; el ejercicio de la dirección ejecutiva, la coordinación y la supervisión en relación con la labor de la Organización; la programación; los viajes; los recursos humanos; las finanzas; y la administración general.
- **Función sustantiva**[6]. La Oficina Ejecutiva presta asistencia al Secretario General en sus relaciones con los órganos principales de la Organización, entre otras cosas proporcionándole ayuda para llevar a cabo la amplia diversidad de tareas que le asignan; su enlace y contactos con los Gobiernos, las delegaciones de los Estados Miembros, la prensa, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el público en general; y la preparación de los informes, las exposiciones informativas, los discursos y las declaraciones conexos.

6. Habida cuenta de la relación entre la Oficina Ejecutiva y la función del Secretario General, el modo en que el titular decide desempeñar su labor afecta considerablemente al modo en que la Oficina Ejecutiva lleva a cabo sus propias funciones en apoyo del Secretario General.

7. El principal cliente de la Oficina Ejecutiva es el Secretario General. Otros de los principales interesados con los que colabora la Oficina Ejecutiva son: los Estados Miembros; las delegaciones; los departamentos de la Secretaría y los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas; las operaciones de paz y los equipos sobre el terreno en los países; los medios de difusión; las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil; y el público.

8. Como gabinete del Secretario General, su Oficina Ejecutiva le presta un apoyo decisivo a él y a sus objetivos estratégicos y a la dirección ejecutiva que imprime a la Organización. La Oficina Ejecutiva tiene una perspectiva de los diferentes pilares y un poder de convocatoria que son únicos dentro de la Organización. Ambos son fundamentales para aunar los esfuerzos de todo el sistema de modo que se elaboren análisis intersectoriales coherentes, se delimiten opciones de política holísticas y se galvanicen medidas coordinadas. La Oficina Ejecutiva contribuye de manera fundamental a la capacidad del Secretario General de anticipar las crisis, responder con rapidez y eficacia ante los acontecimientos e iniciar medidas en una amplia gama de cuestiones que afectan por igual a las esferas de la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo, los derechos humanos y las cuestiones humanitarias.

---

[3] Primer informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Personal Administrativo y los Asuntos Presupuestarios dirigido al Secretario General de las Naciones Unidas, Plan Provisional de Organización para la Secretaría (1946).

[4] Véase A/70/6 (sect.1) y ST/SGB/1998/18.

[5] Artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas y el Informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas (1945-1946, San Francisco y Londres).

[6] Dentro de su esfera de competencia, de conformidad con los Artículos 12, 20, 98 y 99 de la Carta de las Naciones Unidas y el informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas de 1945, e incluidas las solicitudes de los órganos principales de las Naciones Unidas.

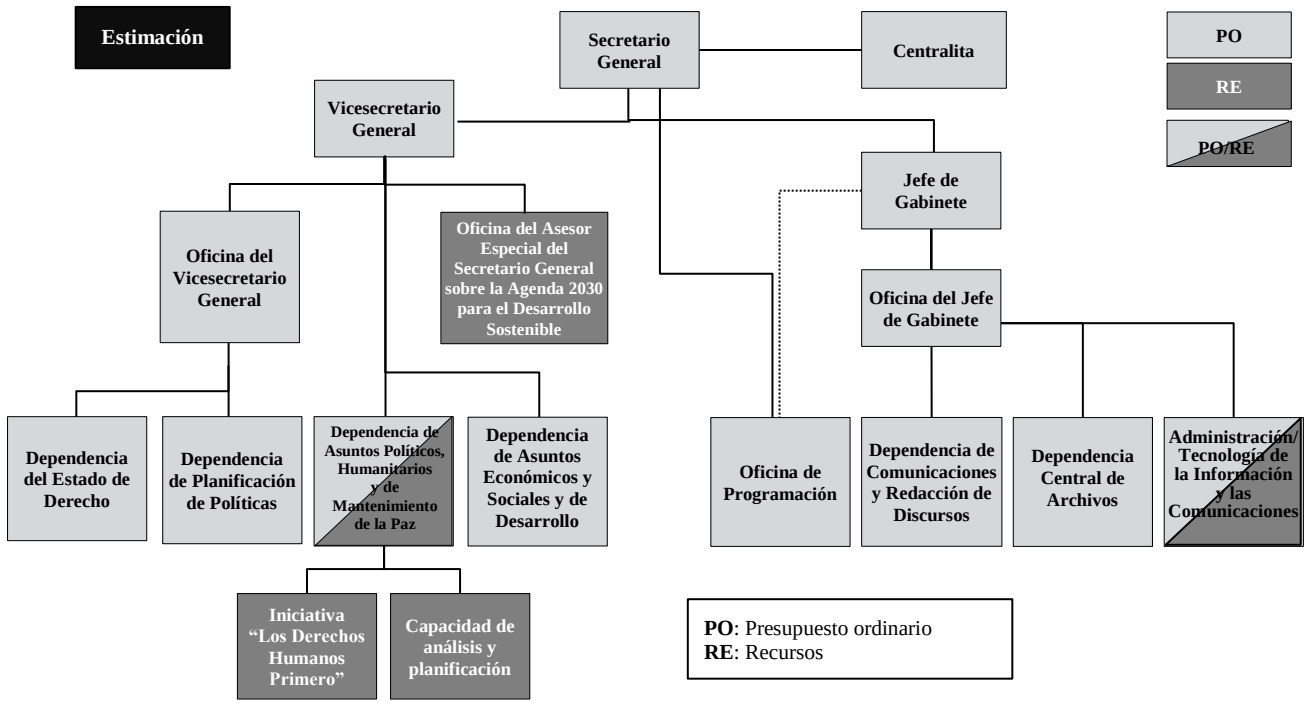
Estructura y liderazgo

9. Conforme al Boletín del Secretario General ST/SGB/1998/18, la Oficina Ejecutiva está encabezada por el Jefe de Gabinete, con categoría de Secretario General Adjunto. En 1998, la Asamblea General creó también el puesto de Vicesecretario General como parte integrante de la Oficina del Secretario General[7].

10. Las relaciones jerárquicas entre el Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete han variado a lo largo del tiempo. Entre 1998 y 2003 el Jefe de Gabinete rendía cuentas oficialmente al Secretario General por conducto del Vicesecretario General, pero desde 2003 ambos rinden cuentas directamente al Secretario General[8].

11. En la figura I se muestra la estimación de la estructura orgánica de la Oficina Ejecutiva, incluidas las estructuras jerárquicas de las dependencias financiadas con cargo al presupuesto ordinario, así como las principales dependencias e iniciativas extrapresupuestarias que están integradas en la estructura básica.

Figura I
Estructura organizativa de la Oficina Ejecutiva, 2016



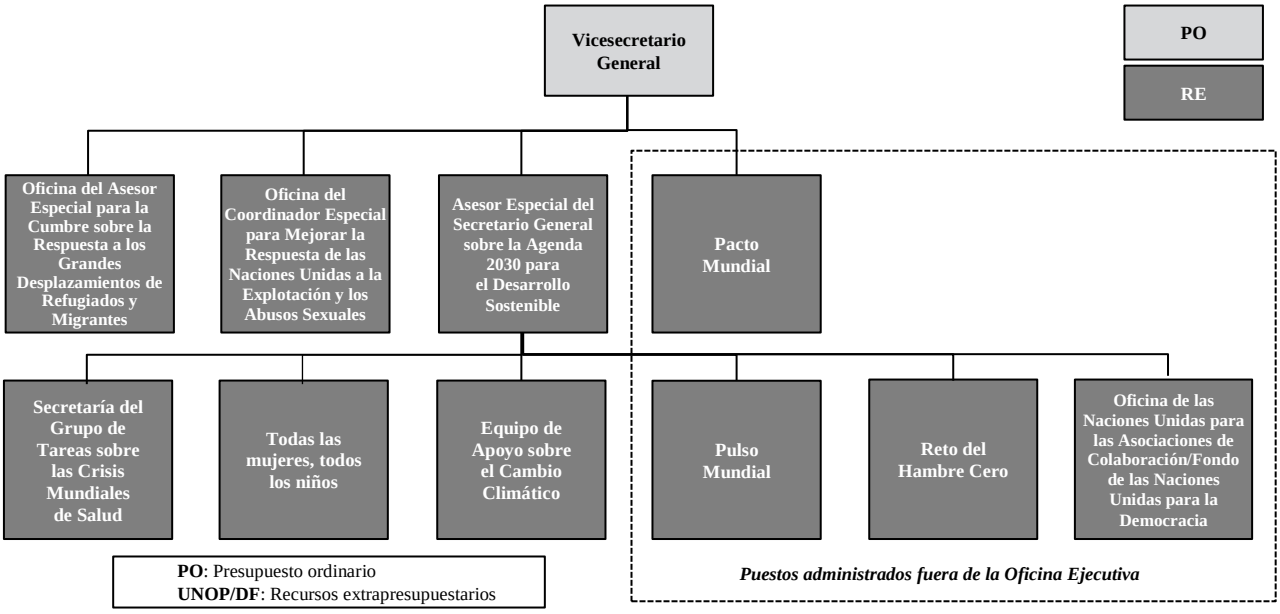
Fuente: Datos de la Oficina Ejecutiva, entrevistas y análisis de la OSSI.

[7] Véase la resolución 52/12 B de la Asamblea General.
[8] Análisis de las estructuras organizativas de la Oficina Ejecutiva a partir de los documentos: A/54/6 (sect. 1), A/56/6 (sect. 1), A/58/6 (sect. 1), A/60/6 (sect. 1), A/62/6 (sect. 1), A/64/6 (sect. 1), A/66/6 (sect. 1), A/68/6 (sect. 1), A/70/6 (sect. 1).

12. La composición interna de la Oficina Ejecutiva ha cambiado con el tiempo. Se han establecido, abolido, redistribuido y cambiado finalidades de las dependencias del presupuesto ordinario, con la aprobación de la Asamblea General y a solicitud del Secretario General. La Oficina Ejecutiva a veces también ha albergado elementos adicionales al margen de la estructura de su presupuesto ordinario, constituidos para prestar apoyo a iniciativas concretas del Secretario General; los que permanecen activos en 2016 se muestran en la figura II[9]. Recientemente, estos elementos también han incluido, aunque no exclusivamente, los siguientes:

- El Asesor Especial para la Cumbre sobre la Respuesta a los Grandes Desplazamientos de Refugiados y Migrantes (2016);
- El Coordinador Especial para Mejorar la Respuesta de las Naciones Unidas a la Explotación y los Abusos Sexuales (desde 2015 hasta la actualidad);
- El Asesor Especial del Secretario General sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (desde 2016 hasta la actualidad)[10];
- El Equipo de Gestión del Cambio (2011-2012);
- El Equipo de las Asociaciones de Colaboración (2012-2015).

Figura II
Estructura organizativa de la Oficina Ejecutiva: asesores especiales e iniciativas, 2016



Fuente: Datos de la Oficina Ejecutiva, entrevistas y análisis de la OSSI.

[9] Estos nombramientos de duración determinada no están dentro de la estructura del presupuesto ordinario, sino que operan desde dentro de la Oficina Ejecutiva.

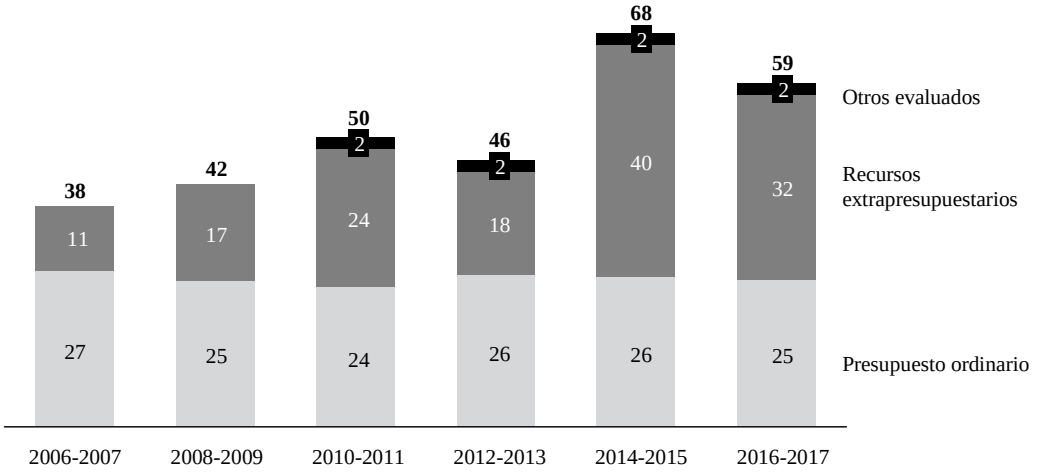
[10] El Asesor Especial del Secretario General sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también gestiona las iniciativas Todas las mujeres, todos los niños, Reto del Hambre Cero y Pulso Mundial (SG/A/1616*-BIO/4794*-ENV/DEV/1607). Otras iniciativas especiales se han originado dentro de la Oficina Ejecutiva, pero posteriormente han finalizado o han pasado a estructuras de oficina independientes u otras entidades de las Naciones Unidas.

13. El Portavoz, ubicado en el Departamento de Información Pública, el Jefe de Protocolo del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias y sus adjuntos también dependían directamente del Jefe de Gabinete, además de sus respectivos jefes de departamento. Los jefes de todos los departamentos, fondos, programas y organismos de la Secretaría de las Naciones Unidas rendían cuentas al Secretario General por conducto del Jefe de Gabinete o el Vicesecretario General.

Recursos

14. En la figura III se presentan las consignaciones presupuestarias de la Oficina Ejecutiva por fuente de financiación. Las consignaciones de la Oficina Ejecutiva aumentaron entre 2006 y 2017 a un ritmo medio del 9% por bienio, gracias exclusivamente a los aumentos en la financiación extrapresupuestaria, que alcanzó su punto máximo en 2014-2015 con el 59% del presupuesto total.

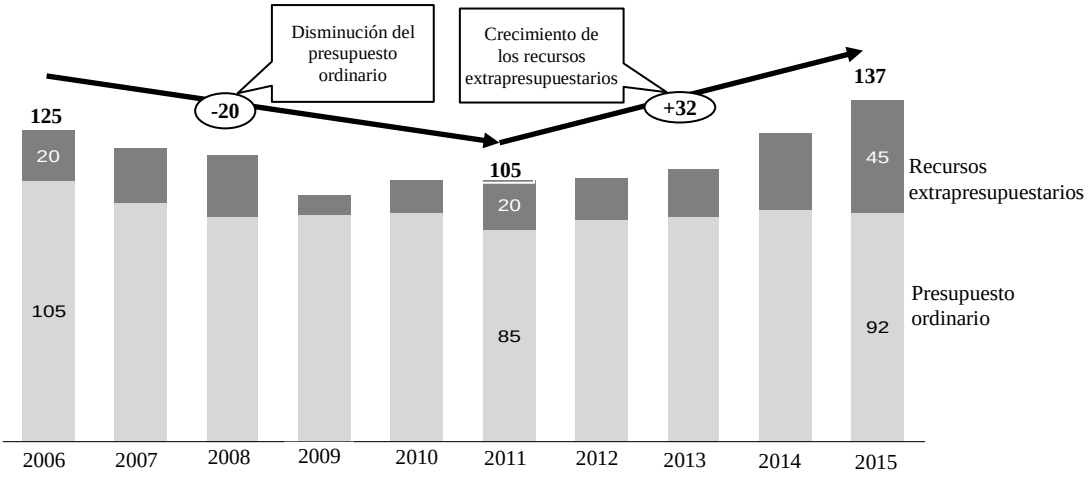
Figura III
Oficina Ejecutiva: consignación, 2006-2017
(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Oficina Ejecutiva, proyectos de presupuesto por programas.

15. En la figura IV se presentan los puestos de la Oficina Ejecutiva a lo largo del tiempo. El total de puestos se redujo de 125 en 2006 a 105 en 2011, pero en los cinco años hasta 2015 se produjo un aumento a 137. Esto se debió a los puestos financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios relacionados en gran medida con iniciativas especiales; en cambio, los puestos con cargo al presupuesto ordinario se redujeron de 105 a 92 durante el mismo período.

Figura IV
Puestos administrados por la Oficina Ejecutiva, 2006-2015*



* Incluye préstamos. Excluye puestos vacantes y los administrados fuera de la Oficina Ejecutiva (Pulso Mundial, Pacto Mundial, Reto del Hambre Cero, Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración / Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia).

Fuente: Informes sobre la ocupación de puestos de la Oficina Ejecutiva, datos de la Oficina Ejecutiva, análisis de la OSSI.

III. Metodología

16. Todos los resultados de la evaluación se basan en una triangulación de múltiples fuentes de datos. En la evaluación se emplearon los siguientes métodos de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos:

- **Entrevistas**: entrevistas semiestructuradas con 41 funcionarios actuales y exfuncionarios de la Oficina Ejecutiva y representantes de 12 de los principales asociados del sistema de las Naciones Unidas y 6 Estados Miembros
- **Encuestas**: encuesta basada en la web y dirigida a todos los funcionarios actuales de la Oficina Ejecutiva[11], los jefes y los funcionarios principales de las entidades de las Naciones Unidas[12] y todos los Representantes Permanentes de los Estados Miembros[13]
- **Examen de documentos y literatura**: análisis estructurado del contenido de una muestra escogida de documentos clave, entre otros la literatura sobre el

[11] La encuesta del personal se envió a los 127 funcionarios de la Oficina Ejecutiva en agosto de 2016. En total, respondieron 86 funcionarios (un índice de participación del 68%). Si se excluye a los funcionarios de las iniciativas especiales, la participación fue del 75%.

[12] La encuesta del personal del sistema de las Naciones Unidas se remitió a una muestra no aleatoria de 235 funcionarios de 31 entidades. En total, respondieron 85 funcionarios (tasa de respuesta del 36%).

[13] Debido a la baja tasa de respuesta de los Representantes Permanentes de los Estados Miembros, la OSSI no utilizó los datos de esta encuesta.

contexto, la estructura organizativa y la eficacia; los exámenes anteriores de la Oficina Ejecutiva; la documentación, las actas y las decisiones de las reuniones principales; la historia de la Oficina Ejecutiva; las listas del personal directivo; y los materiales de orientación interna

- **Análisis de datos secundarios**: análisis de los datos sobre el volumen de trabajo y las horas extraordinarias; estadísticas sobre los medios de comunicación; datos sobre las comunicaciones y la programación de la Oficina Ejecutiva; datos presupuestarios; e indicadores de riesgo globales
- **Observación directa**: dos semanas en la Oficina Ejecutiva, incluida la observación directa de más de 20 reuniones internas y externas
- **Análisis de los registros de la correspondencia de la Oficina Ejecutiva**, incluidos el volumen y la distribución por dependencia
- **Análisis comparado**: examen y comparación de las estructuras y los procesos de tres oficinas ejecutivas comparables

17. La evaluación se centró en la administración anterior que terminó sus servicios en diciembre de 2016. La labor de la Oficina Ejecutiva a menudo depende de las aportaciones de los departamentos subordinados a ella; sin embargo, el alcance de la evaluación se limitaba a analizar únicamente la Oficina Ejecutiva.

18. A lo largo de la evaluación, la OSSI consultó a un cuadro de expertos, integrado por tres investigadores de las Naciones Unidas y exfuncionarios de la Oficina Ejecutiva. También consultó con la Oficina Ejecutiva durante la evaluación y le agradece su cooperación y asistencia. La OSSI expresa su especial reconocimiento a la Oficina Ejecutiva por haberle comunicado información abiertamente y por haber acogido de buen grado a su personal en la Oficina Ejecutiva y las reuniones. La respuesta de la Oficina Ejecutiva al proyecto del presente informe figura en el anexo A.

IV. Resultados de la evaluación

A. El apoyo directo prestado por la Oficina Ejecutiva al Secretario General ha sido en general eficaz, aunque con una cierta falta de eficiencia en cuanto a los viajes y la programación

19. En el cumplimiento de su mandato, la Oficina Ejecutiva ha sido especialmente eficaz en prestar directamente servicios y apoyo al Secretario General. El propio Secretario General indicó que la organización de la Oficina Ejecutiva y el apoyo directo que le había prestado habían funcionado bien, y el 69% de los funcionarios actuales de la Oficina Ejecutiva entrevistados también consideraban que la Oficina cumplía plenamente su mandato en general; todos estaban convencidos de que la Oficina era particularmente eficaz en la prestación directa de servicios al Secretario General. El resto de encuestados proporcionaron una evaluación más ambivalente.

20. Los análisis mas detallados indican que la Oficina Ejecutiva ha sido eficaz en todas sus funciones básicas de prestación directa de servicios, que consistieron principalmente en:

- La tramitación de la correspondencia
- La programación y la planificación de los viajes
- La elaboración y revisión de las notas informativas y los puntos de discusión
- La redacción de discursos y comunicaciones

21. La Oficina Ejecutiva en general hizo posible que el Secretario General pudiera responder con prontitud a las solicitudes de programación, permaneciera bien informado, asistiera a reuniones perfectamente preparado y publicara comunicados de prensa con prontitud.

Tramitación de la correspondencia

22. Una de las principales funciones de prestación de servicios de la Oficina Ejecutiva se refiere a la tramitación de la correspondencia del Secretario General, y la Oficina Ejecutiva desempeñó bien su labor al respecto. Por ejemplo, en 2015, toda la correspondencia entrante se registró a diario, y los temas pertinentes se señalaron a la atención del Secretario General mediante listas sistemáticas desglosadas. Los temas que requerían la adopción de medidas se asignaban el día de su recepción. El análisis de datos de distribución en 2015 puso de manifiesto que el 50% de los temas asignados para adoptar medidas se habían completado en el plazo de una semana y el 80% en el plazo de un mes.

23. Sobre la base de sus comunicaciones generales con la Oficina Ejecutiva, el personal del sistema de las Naciones Unidas encuestado casi unánimemente evaluó de manera positiva la capacidad de respuesta de la Oficina Ejecutiva (el 43% calificó a la Oficina Ejecutiva como muy receptiva, y el 55% la calificó como bastante receptiva). Los Estados Miembros encuestados también dijeron que la Oficina Ejecutiva era muy receptiva. Sin embargo, el protocolo de la Dependencia Central de Archivos para la distribución y asignación de tareas con respecto a los temas nuevos se actualizó por última vez en 2012 y, desde entonces, se han constituido múltiples dependencias nuevas dentro de la Oficina Ejecutiva, lo que ha generado un cierto grado de incertidumbre en cuanto a las dependencias a las que debería encargarse la tramitación de la diferente correspondencia. Algunos funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados señalaron que había demasiados niveles en los procesos de examen de las cartas salientes del Secretario General.

Programación y planificación de viajes

24. La Oficina Ejecutiva también ha contribuido eficazmente a preparar los compromisos del Secretario General y llevarlos a la práctica. En estrecha colaboración con los departamentos correspondientes y el resto de la Oficina Ejecutiva, la Oficina de Programación del Secretario General coordinó los compromisos del Secretario General, que alcanzaron un promedio de 3.400 anualmente entre 2006 y 2015. La Oficina Ejecutiva también ha contribuido a planificar y organizar más de 50 viajes anuales, con programas detallados, y ha satisfecho las necesidades del Secretario General en cuanto al apoyo sustantivo y de protocolo ceremonial. El 58% de los funcionarios de la Oficina Ejecutiva

encuestados calificaron la eficacia de los procesos de programación como buena o excelente, y el 10% la calificó de deficiente o muy deficiente[14].

Elaboración y revisión de notas informativas y puntos de discusión

25. En general, la Oficina Ejecutiva ha logrado resultados satisfactorios en la preparación de notas informativas y puntos de discusión. Para ayudar al Secretario General a preparar sus compromisos, en 2016 la Oficina Ejecutiva examinó unas 3.300 notas informativas y puntos de discusión. Por lo general, la Oficina Ejecutiva asignó las notas informativas y puntos de discusión a los departamentos en el plazo de un día, y les concedió algunos días para presentar borradores. Luego, un promedio de cuatro funcionarios de la Oficina Ejecutiva examinaron esos borradores para ajustar los mensajes, adaptar el tono y reducir los errores.

26. Gracias a que se ha dado aviso con mayor antelación y se ha concedido más orientación a los departamentos en los últimos años, ha mejorado la calidad de las notas informativas y los puntos de discusión. Más de la mitad (54%) del personal del sistema de las Naciones Unidas encuestado calificó el proceso en general como bueno o excelente (solo el 5% lo calificó como deficiente o muy deficiente)[15]. La mayor parte del personal de la Oficina Ejecutiva también calificó la eficacia (el 62%) y la eficiencia (el 68%) de las notas informativas y los puntos de discusión como buenas o excelentes (frente al 8% que dijo que eran deficientes o muy deficientes)[16]. No obstante, algunos funcionarios señalaron en las entrevistas que el proceso se podría haber mejorado aún más racionalizando el examen de las notas informativas y puntos de discusión dentro de la Oficina Ejecutiva, especialmente en el caso de los materiales relacionados con cuestiones de desarrollo, que al parecer eran comprobados por un promedio de unos siete funcionarios de la Oficina Ejecutiva diferentes.

Redacción de discursos y comunicaciones

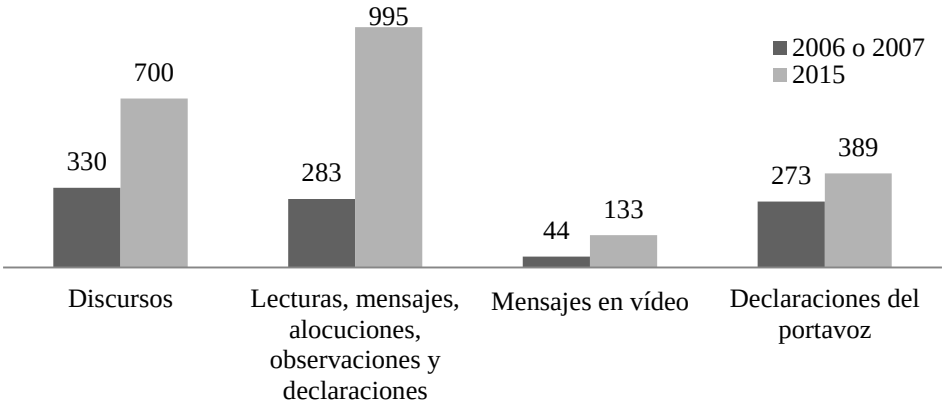
27. La Oficina Ejecutiva también ha funcionado eficazmente en la redacción y revisión de un volumen de productos de comunicaciones cada vez mayor, que se duplicó con creces entre 2006 y 2015. El aumento indicó que mejoró la capacidad de ser ágil y actuar con rapidez para responder a los acontecimientos que afectan a la Organización.

[14] El 32% del personal calificó los procesos de programación como “correctos”.

[15] El proceso fue calificado como “correcto” por el 50% de los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas.

[16] La eficacia de las notas informativas y puntos de discusión fue calificada como “correcta” por el 31% del personal y su eficiencia fue calificada como “correcta” por el 24%.

Figura V
Productos de comunicación del Secretario General, 2006-2015



Fuente: Datos de la Oficina Ejecutiva y el Departamento de Información Pública.

28. La Oficina Ejecutiva pudo satisfacer esas necesidades crecientes gracias a un aumento del 50% del personal de su Dependencia de Comunicaciones y Redacción de Discursos entre 2006/07 y 2016/17. Algunos de los principales funcionarios entrevistados sugirieron, no obstante, que un planteamiento más selectivo y estratégico con respecto a las comunicaciones, incluidos unos mejores vínculos con la planificación y la programación, habrían aumentado aún más la eficacia de las comunicaciones para las que presta apoyo la Oficina Ejecutiva. En particular, si se hubiera dado más tiempo para elaborar los productos habría sido posible tener más iniciativa para determinar cuáles eran los mensajes clave del Secretario General con respecto a las cuestiones prioritarias.

Algunas ineficiencias en los procesos de prestación de servicios de la Oficina Ejecutiva

29. Si bien la prestación de servicios al Secretario General ha sido en general eficaz, hubo algunas ineficiencias en algunos procesos de la Oficina Ejecutiva, en particular con respecto a los procesos de viaje disruptivos e insostenibles. El Secretario General viajó de 114 a 162 días cada año entre 2007 y 2016 y, a falta de una dependencia dedicada a coordinar los viajes, su organización fue supervisada por la Oficina de Programación del Secretario General. A fin de repartir parte de este importante volumen de trabajo más allá del personal de la Oficina de Programación, la Oficina Ejecutiva utilizó un sistema de rotación de “capitanes de viaje”, que normalmente solía exigir que los oficiales sustantivos empleasen de 3 a 4 semanas llevando a cabo una planificación detallada del viaje, que incluía la labor sustantiva sobre el programa, y la logística y las funciones de protocolo ceremonial. Numerosos funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados dijeron que estas responsabilidades adicionales a veces podían equivaler a un empleo a tiempo completo, debido en parte al nivel de detalle que exigía la planificación. Los funcionarios expresaron ampliamente su insatisfacción con el sistema, y señalaron que conducía a un uso ineficiente de sus conocimientos sustantivos y creaba importantes vacíos perturbadores en la dependencia principal.

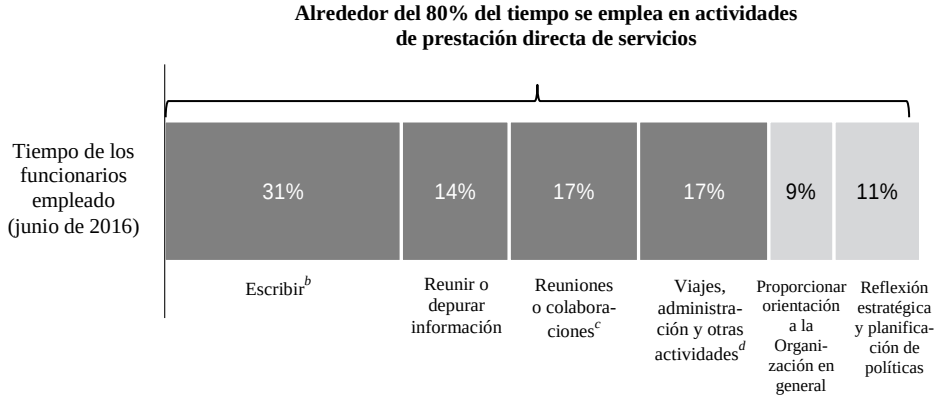
30. La capacidad de la Oficina Ejecutiva para asesorar sobre la mejor utilización del tiempo del Secretario General se llevó al límite, lo que redujo las posibilidades de establecer prioridades. Por lo general, el calendario del Secretario General se establecía en ciclos diarios, con un proceso anual de planificación de viajes y un asesoramiento de alcance medio o intersectorial limitado acerca de los compromisos a los que debería darse prioridad. En los últimos años, el Director de la Oficina de Programación del Secretario General también actuó como Auxiliar Especial del Secretario General y coordinó el protocolo ceremonial para la mayoría de los viajes[17]. La acumulación de funciones hizo posible una programación eficiente, pero llevó a la Oficina de Programación al límite de sus posibilidades al tener que ocuparse al mismo tiempo de responder a las solicitudes de programación y contribuir a poner en práctica un apretado calendario de viajes y actos.

31. La cantidad de tiempo que exige la prestación directa de servicios al Secretario General ha afectado a otras funciones de la Oficina Ejecutiva. Por ejemplo, el propio Secretario General señaló que no disponía de tiempo suficiente para la reflexión estratégica: como un indicador de esa limitación, solo el 6% de su agenda se suele asignar como tiempo “privado/bloqueado”. Como se indica en la figura VI *infra*, la atención que prestó la Oficina Ejecutiva a preparar y cumplir los crecientes compromisos externos del Secretario General se reflejó también en el hecho de que el personal profesional y los altos funcionarios de la Oficina Ejecutiva encuestados comunicaron que empleaban alrededor del 80% de su tiempo en la prestación directa de servicios al Secretario General, y solo el 9% en la prestación de orientación a la Organización en general.

[17] A excepción de las reuniones multilaterales de alto nivel, para las cuales se encarga de coordinar el protocolo ceremonial la Dependencia de Protocolo y Enlace del Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, que complementa las funciones de este último de acreditación de las delegaciones participantes.

Figura VI
La Oficina Ejecutiva se centra principalmente en la prestación directa de servicios al Secretario General

Empleo del tiempo de la Oficina Ejecutiva, junio de 2016
Tiempo estimado de trabajo de los funcionarios[a] (profesionales, Director, Subsecretario General o cargos superiores)



Fuente: Datos del personal de la Oficina Ejecutiva, encuesta realizada por la OSSI al personal de la Oficina Ejecutiva, 2016.

[a] Estimación basada en una muestra de tiempo de la encuesta (n=40) de 49 funcionarios importantes de la Oficina Ejecutiva de la categoría profesional o categorías superiores.
[b] Para el Secretario General, el Vicesecretario General, el Jefe de Gabinete y otros.
[c] Con interlocutores internos o externos.
[d] Incluye la planificación de viajes para el Secretario General, el Vicesecretario General, el Jefe de Gabinete, la administración interna (programación, tramitación, recursos humanos, presupuesto, adquisiciones, etc.) y otras actividades.

B. A pesar de cierta capacidad en esferas especializadas, la capacidad específica para la planificación de políticas de carácter intersectorial a mediano y largo plazo ha sido insuficiente

32. Como se pone de manifiesto en el volumen de trabajo señalado anteriormente, la Oficina Ejecutiva trabajó a un ritmo incesante a fin de atender a las necesidades del Secretario General y la Organización en tiempo oportuno. No obstante, la intensa carga de trabajo necesaria para que la Oficina pueda responder oportunamente no ha dejado tiempo suficiente para la reflexión crítica y la planificación. La perspectiva única que tiene la Oficina Ejecutiva, por integrar los diferentes pilares, cuando asesora al Secretario General y conduce al sistema a hacer frente a los retos globales interconectados, exige hacer un análisis prospectivo y planificar las políticas de modo intersectorial y a mediano y largo plazo; sin embargo, la Oficina no lo ha hecho suficientemente.

33. Como se muestra en la figura VII, la reflexión estratégica y la planificación de políticas fue, con mucho, la laguna sustantiva más comúnmente mencionada por los funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados, y que se citó el doble de veces

que cualquier otra. También el doble de funcionarios describieron a la Oficina como más reactiva que proactiva. Los funcionarios del Cuadro Orgánico y categorías superiores de la Oficina Ejecutiva comunicaron que empleaban solo el 11% de su tiempo en la reflexión estratégica y la planificación de políticas, lo que ponía en riesgo la capacidad de la Oficina de cumplir su mandato relativo a la dirección ejecutiva y la coordinación, y su capacidad de prestar apoyo al Secretario General para que proponga opciones perfectamente preparadas a los Estados Miembros para que tomen decisiones.

Figura VII
Carencias funcionales[a] en la Oficina Ejecutiva
Porcentaje de encuestados (funcionarios de la Oficina Ejecutiva, n = 29)

Fuente: entrevistas y análisis de la OSSI.

[a] "¿No está haciendo la Oficina Ejecutiva algo que debería hacer?".

34. Las capacidades de planificación holística y a largo plazo de la Oficina Ejecutiva han ido disminuyendo a lo largo del tiempo. De 1997 a 2012, se estableció una pequeña Dependencia de Planificación Estratégica en la Oficina Ejecutiva para que oteara el panorama mundial e informara al Secretario General de retos y oportunidades que se preveían. Aunque no siempre cumplió plenamente esas funciones, los principales funcionarios actuales y exfuncionarios de la Oficina Ejecutiva señalaron que la Dependencia alcanzó sus mejores resultados cuando estuvo supervisada por un Subsecretario General perfectamente cualificado, tenía acceso directo y continuo al Secretario General y mantenía fuertes vínculos con las dependencias pertinentes de la Oficina Ejecutiva, en particular las encargadas de las comunicaciones y la programación. En 2012, de resultas de la reasignación del Subsecretario General, la Dependencia pasó a ser una Dependencia de Planificación de Políticas encabezada por un Director y dependiente del Vicesecretario General. Los funcionarios de la Dependencia de Planificación de Políticas comunicaron que carecían de las competencias y el acceso al personal superior que se necesitaban para cumplir eficazmente sus funciones de reflexión estratégica y planificación de políticas conforme estaban previstas.

35. Sin embargo, la reflexión estratégica a corto plazo, así como la colaboración con la Secretaría y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones estratégicas, han tenido lugar de forma continua en toda la Oficina Ejecutiva. También ha habido una cierta capacidad, aunque fragmentada, de planificación de políticas a más largo plazo a nivel de las dependencias de la Oficina Ejecutiva; por ejemplo, los exámenes trimestrales regionales, que se establecieron mediante la iniciativa Los Derechos Humanos Primero para tratar de las crisis con dimensiones regionales; la capacidad de análisis y planificación de la Dependencia de Asuntos Políticos centrada en las operaciones de paz; los asesores especiales del Secretario General; y diversos grupos de trabajo e iniciativas especiales.

36. En particular, los exámenes trimestrales regionales sobre cada región se organizaron para difundir análisis y sopesar alertas tempranas y acordar medidas preventivas y de respuesta[18]: fueron organizados por el Centro de Crisis y Operaciones de las Naciones Unidas. El examen de los documentos y la observación directa de las reuniones de esos exámenes confirmaron que colmaban una laguna en el análisis prospectivo intersectorial y a nivel práctico, y un estudio interno después del primer año de los exámenes mostró que la mayoría de los participantes consideraban que con ellos se había mejorado el mecanismo de alerta temprana y adopción de medidas del sistema, aunque seguía habiendo margen de mejora con respecto al seguimiento de las decisiones[19]. Además, la estructura de los exámenes no abarca las crisis interregionales. El Centro de Crisis y Operaciones de las Naciones Unidas, que anteriormente era el Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, siguió centrándose en la conciencia situacional de la paz y la seguridad en lugar del análisis prospectivo, y comunicó que recibía escasa orientación de la Oficina Ejecutiva con respecto a las prioridades para el análisis, a pesar de que depende directamente de esa Oficina desde 2013.

37. La capacidad de análisis y planificación de la Dependencia de Asuntos Políticos de la Oficina Ejecutiva se estableció en diciembre de 2015, a raíz de las conclusiones que alcanzó el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz con respecto a las deficiencias críticas en la capacidad de planificación de la Oficina Ejecutiva. En un memorando en el que se describía el establecimiento de un componente de planificación, el Secretario General determinó las esferas prioritarias para el análisis y la planificación, como la prestación de apoyo a los progresos políticos, la respuesta rápida a las situaciones en deterioro, la materialización de las transiciones y la reacción ante los nuevos desafíos. Se encargaba a ese componente el cometido de contribuir al análisis conjunto y la planificación y las evaluaciones integradas, así como de publicar directrices de planificación, en esferas relacionadas con la paz y la seguridad. Ha cubierto en gran medida las deficiencias de planificación de la Oficina Ejecutiva en ese sector.

38. El personal también señaló iniciativas especiales, examinadas en el resultado E que figura más abajo, como esferas en las que tenía lugar una reflexión estratégica a más largo plazo sobre cuestiones de desarrollo. Los funcionarios de las oficinas de los asesores especiales o las iniciativas especiales que fueron encuestados

[18] Nota conceptual sobre el examen trimestral regional, 2015.
[19] Estudio resumido sobre el examen trimestral regional, 2014.

comunicaron porcentajes superiores al promedio en cuanto al tiempo dedicado a la reflexión estratégica y la planificación de políticas y los temas de que se ocupaban esas dependencias, como el cambio climático y el desarrollo, eran cuestiones a largo plazo por su propia naturaleza.

39. Habida cuenta de que las capacidades del resto del sistema de las Naciones Unidas se centran en mandatos sectoriales y departamentales, en lugar de una respuesta holística del sistema, la falta de una dependencia de la Oficina Ejecutiva que reúna análisis de todo el sistema ha hecho que no haya una reflexión estratégica y una planificación de políticas de alcance mediano y largo y de carácter intersectorial en el plano mundial que detecten las cuestiones que empiezan a surgir o las posibles crisis. Tampoco ha habido un seguimiento sistemático sobre lo que el Secretario General denominó “crisis congeladas”, es decir, las que han desaparecido de los titulares de noticias, pero siguen siendo decisivas desde el punto de vista de la prevención de conflictos. Por último, algunos representantes de los Estados Miembros y funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados señalaron que faltaban unas lecturas y unas síntesis sistemáticas de los procesos intergubernamentales, para los cuales la Oficina Ejecutiva puede encabezar la formulación de respuestas.

C. El apoyo para la toma de decisiones que presta la Oficina Ejecutiva ha hecho que el Secretario General pudiera reaccionar ante las crisis, pero ha coincidido con un debilitamiento de los mecanismos oficiales y colectivos de adopción de decisiones

40. En el cumplimiento de su mandato de dirección y gestión ejecutivas, la Oficina Ejecutiva ha desempeñado una función esencial para contribuir a las decisiones del Secretario General sobre los principales desafíos a que se enfrenta la Organización. Lo hizo utilizando su poder de convocatoria sobre todos los pilares a fin de organizar y asesorar a una serie de mecanismos de adopción de decisiones, entre ellos el Comité de Políticas, el Grupo de Acción de Alto Nivel, el Comité de Gestión, los grupos directivos constituidos para hacer frente a crisis concretas y reuniones especiales más reducidas con los directivos principales.

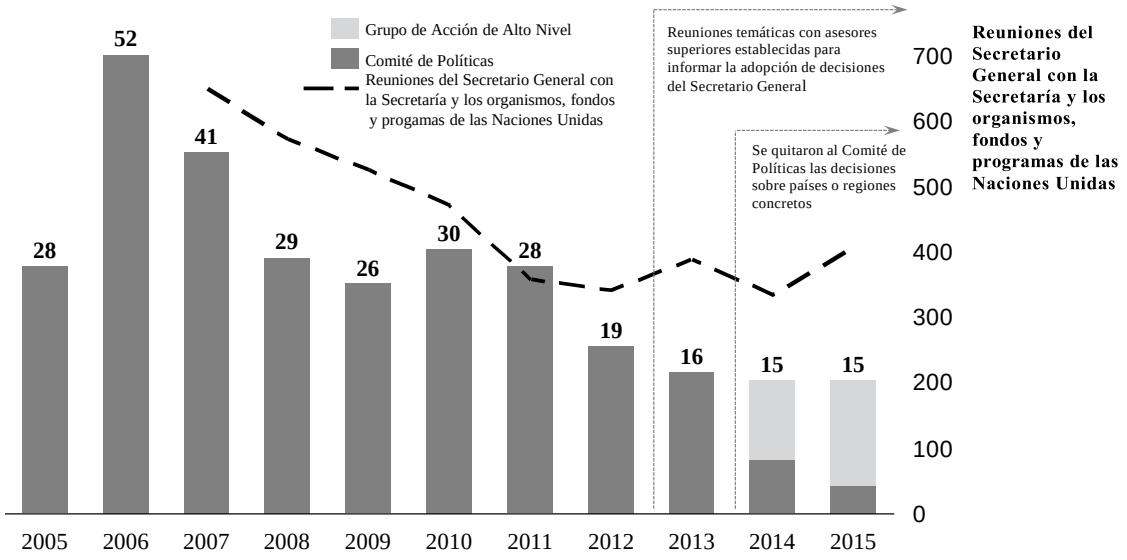
41. En cuanto a las decisiones no relacionadas con la gestión, la Oficina Ejecutiva ha sido la secretaría de dos mecanismos oficiales: el Comité de Políticas y el Grupo de Acción de Alto Nivel. Hasta hace poco, el Comité era el vehículo principal para la adopción colectiva de decisiones sobre cuestiones de fondo dentro de la Oficina Ejecutiva. Creado en 2005 y presidido por el Secretario General, inicialmente su gestión correspondía al Subsecretario General de la Dependencia de Planificación Estratégica. Esta configuración posibilitaba que el gabinete de alto nivel adoptara decisiones sobre cuestiones regionales y temáticas, y algunos funcionarios y exfuncionarios del mismo lo consideraban eficaz para reunir opiniones de todo el sistema, facilitar los debates y alcanzar decisiones informadas y proporcionar orientación a las políticas del sistema. Un exfuncionario muy importante resaltó que contribuía a facilitar los debates entre múltiples interesados y una adopción de decisiones que estaban mejor informadas y eran más estratégicas que anteriormente.

42. Como se observa en la figura VIII *infra*, el número de decisiones del Comité de Políticas ha disminuido en general desde 2006 por varias razones. En primer lugar, las reuniones del Comité llegaron a ser percibidas como simples ocasiones de "estampar el sello" en las que una excesiva insistencia en el consenso conducía a aprobar recomendaciones predeterminadas y a que hubiera menos debate. En segundo lugar, los intensos procesos de preparación de 6 a 8 semanas con documentos de aportaciones de 16 páginas les restaban oportunidad cuando hacían falta. Por último, en 2012 la secretaría del Comité pasó del nivel de Subsecretario General al de Director. En 2014, el Secretario General envió una carta en la que reconocía la percepción de que el largo proceso de preparación del Comité no era óptimo para la naturaleza urgente y de emergencia de los desafíos a los que se enfrentaba la Organización, y le quitó la mayoría de las decisiones específicas sobre los países y las regiones.

43. También en 2014, se creó el Grupo de Acción de Alto Nivel, presidido por el Vicesecretario General, que en parte colmaba la laguna que había dejado el debilitamiento de las decisiones del Comité de Políticas. En ese Grupo se reunían los principales responsables de los departamentos y organismos clave para examinar las situaciones específicas de países y se adoptaba un enfoque que tenía en cuenta todos los pilares para prevenir y hacer frente a los desafíos relacionados con los derechos humanos. Este Grupo tenía un proceso de preparación más breve de dos semanas con documentos de aportaciones de dos páginas; este proceso permitía mayores posibilidades de debate interactivo durante las reuniones. Varios funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados resaltaron que el Grupo era eficaz y la observación directa de varias de sus reuniones confirmó su naturaleza de tipo gabinete y orientada a la acción. Aunque el Grupo ha facilitado la adopción colectiva de decisiones sobre cuestiones específicas de países y regiones, se señalaron tres factores que menoscababan su eficacia: no estaba presidido por el Secretario General, carecía de un boletín del Secretario General, y sus procedimientos de seguimiento eran insuficientes.

Figura VIII
Las decisiones del Comité de Políticas han disminuido en los últimos 10 años

Decisiones del Comité de Políticas y el Grupo de Acción de Alto Nivel[a], 2005-2015
Reuniones del Secretario General con la Secretaría y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, 2007-2015
Número de decisiones[b]
Número de reuniones



Fuente: Archivo del Comité de Políticas de la Oficina Ejecutiva; Grupo de Acción de Alto Nivel de la Oficina Ejecutiva; base de datos de seguimiento de las recomendaciones; datos de la Oficina de Programación del Secretario General; análisis de la OSSI.

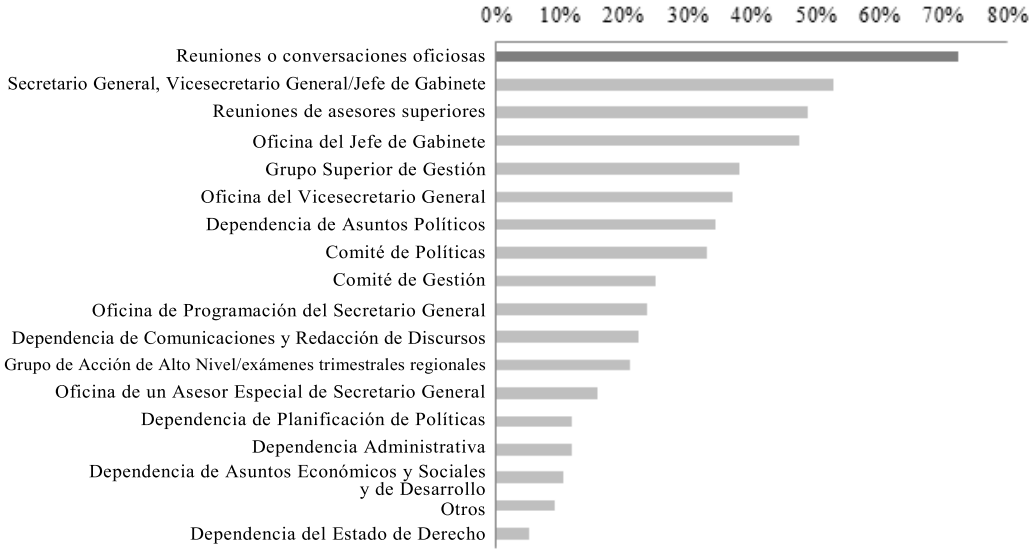
[a] Incluye cuestiones específicas de países o regiones y cuestiones temáticas. Excluye el comité de gestión.
[b] Se entiende por "decisiones" los conjuntos de recomendaciones para tomar medidas dirigidas a las entidades de las Naciones Unidas y que entrañan una amplia colaboración externa.

44. De las decisiones de gestión se ha ocupado en gran medida el tercer mecanismo de adopción de decisiones, el Comité de Gestión, que se creó en 2005 y estaba presidido por el Jefe de Gabinete. Para cada tema del programa centrado en una cuestión de gestión estratégica, se asignó un departamento rector que elaborase propuestas para su examen antes de la reunión, que luego se debatían y decidían durante la reunión, con un seguimiento sistemático. Este Comité ha emitido 52 memorandos de decisión firmados desde 2008.

45. Han disminuido en general las decisiones apoyadas por la Oficina Ejecutiva que tuvieron lugar dentro de los mecanismos colectivos oficializados que se han descrito anteriormente; en cambio, las decisiones tomadas en procesos más reducidos o más *ad hoc* se produjeron con mayor frecuencia. Por una parte, y de manera apropiada, este enfoque posibilitaba unas respuestas más ágiles a las crisis y

un seguimiento específico de las decisiones con los agentes pertinentes escogidos. Pero por otra parte, podía reducir el número de las decisiones adoptadas y las medidas tomadas sobre la base de temas del programa de mayor alcance y de consultas intersectoriales que la Oficina Ejecutiva se encuentra en una posición única para facilitar. Este cambio se refleja en el hecho de que los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas encuestados señalaron que elevaban las decisiones a la Oficina Ejecutiva con mayor frecuencia a través de canales oficiosos o directamente de dependencias particulares de la Oficina Ejecutiva que de mecanismos colectivos oficiales, como se indica en la figura IX *infra*.

Figura IX
Dónde elevan los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas las decisiones "muy importantes"[a] a la Oficina Ejecutiva



Fuente: Encuesta realizada por la OSSI a los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas, agosto de 2016.

[a] Definidas como "las que tienen importantes consecuencias previstas para la consecución de los objetivos de la Organización en 1 o 2 años después de la decisión".

46. El personal del sistema de las Naciones Unidas encuestado estaba dividido con respecto a la frecuencia con que solicitaba perspectivas diversas la Oficina Ejecutiva, y enviaba preguntas perfectamente especificadas para orientar las aportaciones a las decisiones; en ambos temas, el 36% dijo que esto ocurría siempre o la mayoría de las veces, mientras que el 27% contestó que la Oficina Ejecutiva lo hacía raramente o nunca. Algunos de los interesados entrevistados señalaron deficiencias, por parte de la Oficina Ejecutiva, en la asignación de tareas a los departamentos, la obtención de su aprobación y la rendición de cuentas por la ejecución, lo que constituye tal vez el riesgo principal de ir hacia procesos de decisión colectiva menos oficializados.

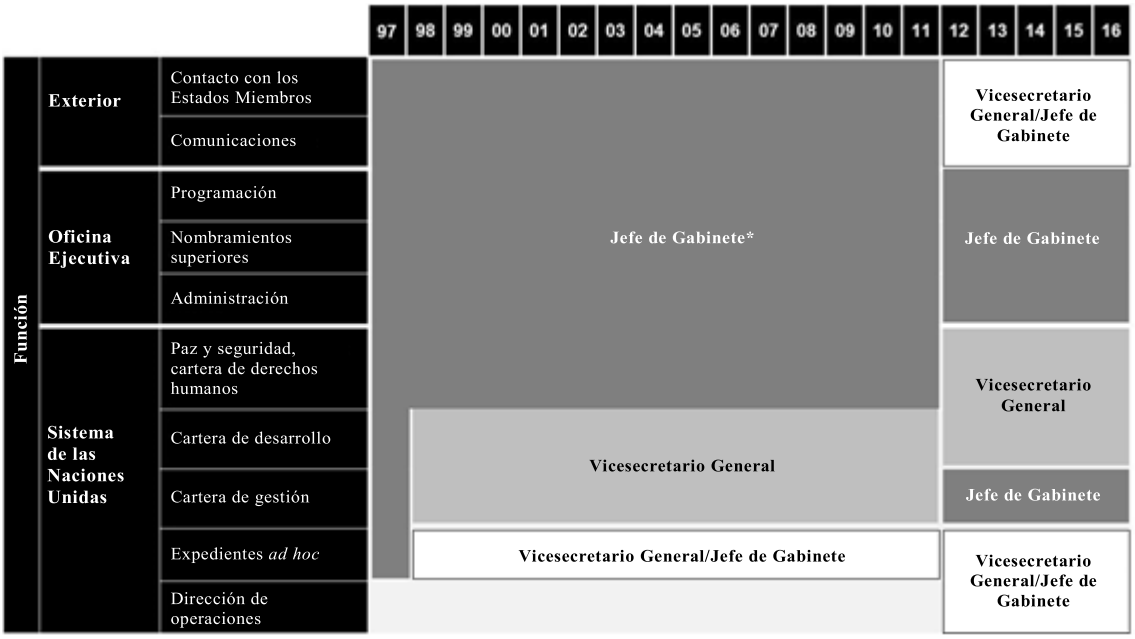
47. La Oficina Ejecutiva también prestó apoyo para las reuniones semanales de intercambio de información de los asesores superiores: más de 100 reuniones al año de personal directivo superior organizadas por la Oficina Ejecutiva (de las que el Secretario General presidió 65). El análisis de los calendarios de reuniones a lo largo de seis meses de 2016 indica que una tercera parte de esas reuniones se centraron en la adopción de decisiones y los dos tercios restantes fueron principalmente para el intercambio de información. Las reuniones de asesores superiores ofrecían la oportunidad de encuentros cara a cara entre los jefes del sistema y el Secretario General; sin embargo, consumían mucho tiempo y la mayoría de los funcionarios de la Oficina Ejecutiva y altos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas que asistieron a ellas y fueron entrevistados pusieron en duda su valor a esos volúmenes. La observación directa de varias reuniones de personal superior por parte de la OSSI corroboró que la naturaleza general de esas reuniones correspondía al intercambio de información, aunque había indicios de que los debates de las reuniones se utilizarían para informar las decisiones adoptadas posteriormente en grupos más pequeños. No obstante, muchos funcionarios de la Oficina Ejecutiva y algunos funcionarios del sistema indicaron que la elevada proporción de reuniones de intercambio de información a las que prestaba apoyo la Oficina Ejecutiva tal vez no hubiese constituido siempre el uso más eficiente posible del tiempo valioso y limitado de que disponen los altos funcionarios.

D. Los cambios y las superposiciones entre las responsabilidades del Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete han creado riesgos en el funcionamiento de la Oficina Ejecutiva

48. Además del Secretario General, la estructura y las funciones de la Oficina Ejecutiva giran en torno al cometido del Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete y la forma en que se relacionan entre sí. Un funcionario apuntó la opinión común de que, “si consigues que la relación entre el Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete funcione correctamente, todo lo demás funciona”. La plaza de Vicesecretario General se creó en 1998 para ayudar al Secretario General en la gestión de las actividades de la Secretaría, actuar en nombre del Secretario General en su ausencia, y auxiliar al Secretario General en las esferas económica y social[20]. El Jefe de Gabinete, que en principio está subordinado al Vicesecretario General, encabeza la Oficina Ejecutiva y presta asistencia al Secretario General, así como al Vicesecretario General, en el desempeño de sus funciones. Si bien al principio se respetó esta división, en la práctica, las carteras del Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete se han asignado de dos formas principales (como se indica en la figura X *infra*), determinadas en gran medida por las competencias y relaciones de cada uno.

[20] Véase la resolución 52/12 B de la Asamblea General.

Figura X
Las funciones del Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete se han definido de dos formas principales



Fuente: Oficina Ejecutiva, proyectos de presupuesto por programas, datos de la Oficina Ejecutiva, entrevistas y análisis de la OSSI.

* El Vicesecretario General supervisó las comunicaciones de 2004 a 2005.

49. Este cambio de responsabilidades ha tenido consecuencias desiguales con respecto al modo en que funcionaba la Oficina Ejecutiva. De 2012 a 2016, por ejemplo, el Vicesecretario General asumió la cartera política, mientras que el Jefe de Gabinete se ocupaba de la gestión. Esto tenía algunas ventajas, entre ellas aprovechar los puntos fuertes de las personas que ocupaban esas plazas y reunir los tres pilares bajo el liderazgo del Vicesecretario General. Sin embargo, también creaba riesgos de duplicación entre el Vicesecretario General y el Secretario General, así como entre el Vicesecretario General y el Jefe de Gabinete, que siempre había sido el principal punto de contacto para los Representantes Permanentes de los Estados Miembros, una función inherentemente política. Esa duplicación también contribuyó a que se produjeran tensiones en algunos casos. En 2012, por ejemplo, se planteó la cuestión de que tanto el Jefe de Gabinete como el Vicesecretario General exigían ser quienes se ocuparan de dar el visto bueno a las declaraciones del Secretario General. Se llegó a un compromiso conforme al cual ambos tendrían plena competencia para hacerlo (lo cual se comunicó al personal de la Oficina Ejecutiva en reuniones generales y una nota firmada conjuntamente que se distribuyó en julio de 2012), con lo que se añadieron niveles de revisión. Varios funcionarios clave indicaron que durante ese período, la Oficina Ejecutiva era una oficina “compartimentada” entre las funciones del Vicesecretario General y las del Jefe de Gabinete, lo que impedía que fluyera la información. Por último, con los cambios en las funciones, las expectativas de los interesados también eran más

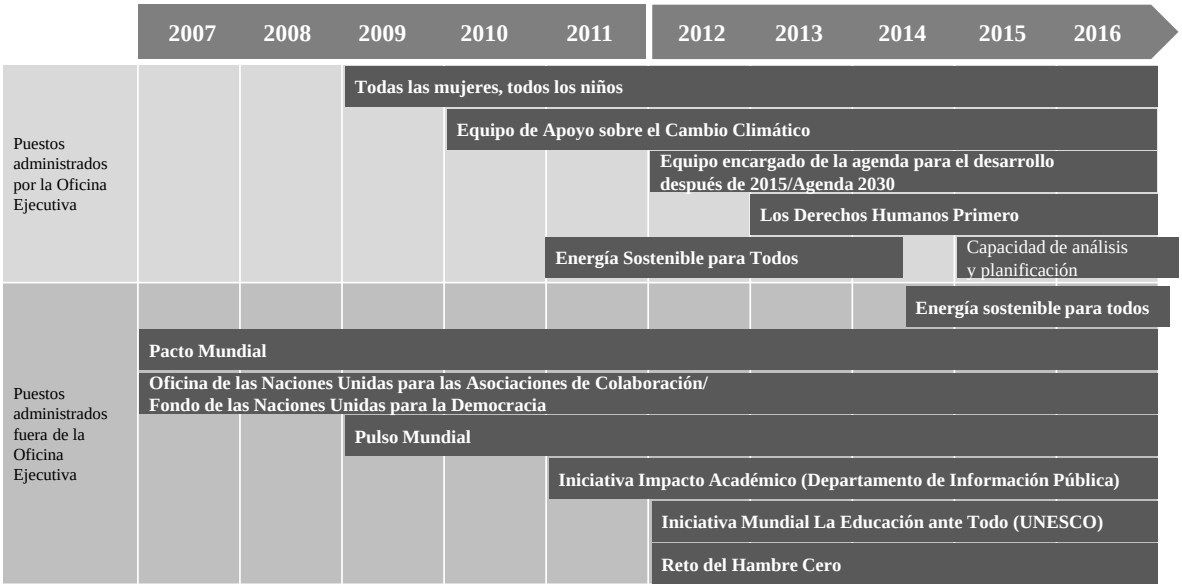
difíciles de gestionar, ya que algunos interesados externos apreciaban una confusión en cuanto a quién se habían de remitir las cuestiones.

50. Los funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados estaban divididos en cuanto a si la configuración más reciente funcionaba bien o no, y varios de ellos apuntaron que el principal motor de la relación era la personalidad de los titulares del puesto. Algunos funcionarios entrevistados dijeron que todavía persistían los compartimentos estancos entre cada uno de los dos puestos, y que existía el riesgo de que ninguno se ocupase de las cuestiones híbridas. Además, el 42% de los funcionarios del departamento encuestados dijeron que se producían retrasos en el arbitraje de los desacuerdos interdepartamentales llevado a cabo por la Oficina Ejecutiva (una función que conviene al Vicesecretario General, dada la posición más alta del puesto), y más de la mitad de los funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados estuvieron de acuerdo con esa apreciación. Las tres cuartas partes de los funcionarios de la Oficina Ejecutiva no estaban de acuerdo con la recomendación de que hubiese dos Vicesecretarios Generales, que se formuló en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, y muchos de ellos mencionaban como motivos para actuar con cautela al pensar en introducir nuevos Vicesecretarios Generales la posibilidad de que se crearan nuevos niveles y compartimentos estancos.

E. La asignación de las iniciativas especiales del Secretario General a la Oficina Ejecutiva ha contribuido a impulsar la adopción de medidas sobre las prioridades principales, pero también ha generado preocupaciones acerca de la duplicación entre la Oficina Ejecutiva y otras partes del sistema de las Naciones Unidas

51. Entre 2009 y 2016, varias iniciativas especiales del Secretario General, como el Reto del Hambre Cero y Todas las mujeres, todos los niños, se asignaron a la Oficina Ejecutiva. Esa asignación daba mayor visibilidad a las prioridades clave del Secretario General y también contribuyó a movilizar las medidas, aumentó la coordinación e incrementó los compromisos financieros y no financieros para esas cuestiones prioritarias. Por ejemplo, los equipos encargados del Cambio Climático y la Agenda 2030 ubicados en la Oficina Ejecutiva han guiado procesos complejos que condujeron a la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático en 2016. La iniciativa Todas las mujeres, todos los niños, ha logrado compromisos de más de 300 interesados desde su creación en 2009. Además, algunos de los principales interesados internos y externos (incluidos algunos altos funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) que participaban en la iniciativa Los Derechos Humanos Primero señalaron que su éxito se debía en gran parte a su ubicación en la Oficina Ejecutiva, lo que le daba la capacidad de influencia necesaria para catalizar los cambios de mentalidad y cultura a nivel de todo el sistema en relación con los derechos humanos.

Figura XI
Iniciativas de la Oficina Ejecutiva y “dependencias satélite”, 2007-2016



Fuente: Informes del Secretario General sobre la labor de la Organización, Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, datos de la Oficina Ejecutiva, investigaciones documentales, entrevistas y análisis de la OSSI.

52. Esos logros se reflejaron también en el hecho de que la mayoría de los funcionarios de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas encuestados calificaron la coordinación de la Oficina Ejecutiva en relación con dos esferas de iniciativas (el cambio climático (76%) y el desarrollo sostenible (64%)) como “buena” o “excelente” en los últimos 3 a 5 años; de las 13 esferas temáticas estudiadas, estas fueron las que obtuvieron los porcentajes más elevados.

53. Sin embargo, la asignación de iniciativas especiales a la Oficina Ejecutiva también se tradujo en una oficina de mucho mayor tamaño, lo que contribuyó a algunas de las preocupaciones mencionadas en el resultado F *infra*. Varios funcionarios de la Oficina Ejecutiva entrevistados sugirieron que se suprimiesen de la Oficina las dependencias concernidas. Aunque las iniciativas estaban destinadas a actividades de promoción y no a funciones operacionales, el 42% de los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas encuestados mostraron su preocupación acerca de la duplicación; entre el personal de las entidades encargadas del desarrollo concretamente, esa proporción aumentó al 67%. Un funcionario del sistema de las Naciones Unidas expresó esta preocupación común señalando “una grave inquietud por la duplicación de esfuerzos de la Oficina Ejecutiva de diversas maneras ... sin consultas, y con una falta de claridad”. Varios de los principales funcionarios de la Oficina Ejecutiva apuntaron que con un “período de incubación”, durante el cual se pusieran en marcha las iniciativas especiales en el seno de la Oficina Ejecutiva, pero luego se derivasen a los departamentos conforme a un calendario predefinido, se podrían haber resuelto los problemas de duplicación, al mismo tiempo que se mantendrían las ventajas del visto bueno del Secretario General.

F. La Oficina Ejecutiva ha contado con un personal de alto nivel y muy trabajador, pero ha tropezado con dificultades en cuanto al intercambio de información y la colaboración entre los distintos pilares dentro de la propia Oficina

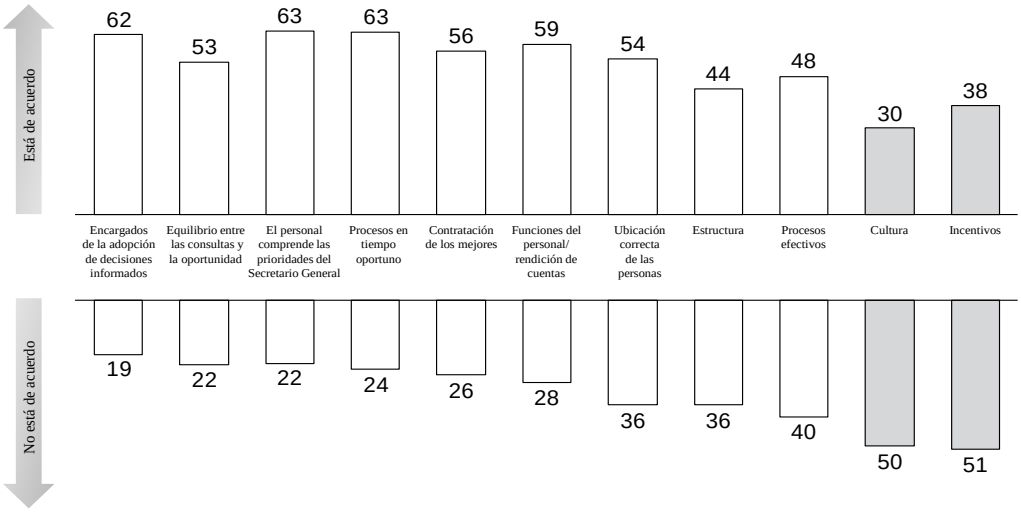
54. El personal de la Oficina Ejecutiva, de alto nivel y muy trabajador, ha comprendido perfectamente las prioridades del Secretario General y las ha cumplido bien. Sin embargo, los funcionarios entrevistados indicaron la necesidad de aumentar la colaboración dentro de la Oficina para aprovechar mejor todas las posibilidades de la Oficina Ejecutiva e incrementar la adopción de decisiones interna efectiva, el pensamiento creativo y la "fertilización entre los distintos pilares". Con respecto a la adopción de decisiones, la mitad de los funcionarios encuestados no consideraba que la cultura ni los incentivos de la Oficina Ejecutiva hicieran posible adoptar decisiones eficaces. Estos dos factores fueron los que peor calificación recibieron de 11 catalizadores de decisiones, como se indica en la figura XII *infra*. Algunos funcionarios entrevistados apuntaron la insistencia que se ponía en la Oficina en el consenso, frente al debate abierto sobre las opciones.

Figura XII

Los incentivos y la cultura se mencionan como los principales puntos débiles en la esfera de las decisiones de la Oficina Ejecutiva

Los siguientes aspectos[a] de la Oficina Ejecutiva hacen posibles decisiones "muy importantes"[b] efectivas

Porcentaje de funcionarios de la Oficina Ejecutiva (categoría profesional y categorías superiores, n = 39) (excluye "no sabe"/"no contesta")



Fuente: Encuesta de los funcionarios de la Oficina Ejecutiva realizada por la OSSI, 2016.

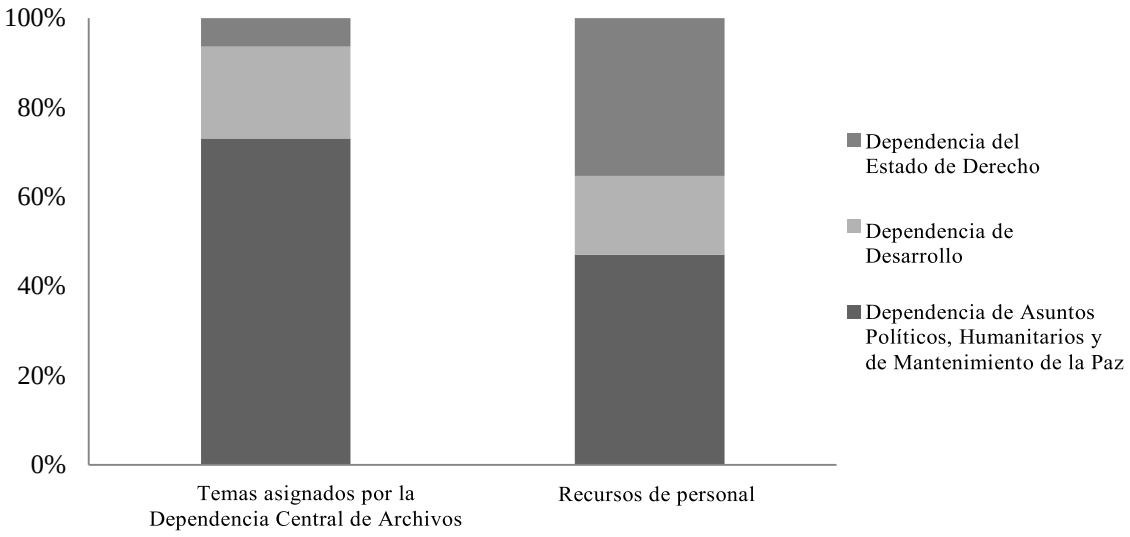
[a] Pensando en la Oficina Ejecutiva en su conjunto, sírvase indicar hasta qué punto esta de acuerdo o no está de acuerdo con las siguientes afirmaciones [relativas a diversos aspectos de los procesos de adopción de decisiones de la Oficina Ejecutiva que giran en torno a decisiones "muy importantes"].

[b] Definidas como "decisiones sobre cuestiones que tienen importantes consecuencias para la consecución de los objetivos de la Organización en 1 o 2 años"

55. El simple tamaño de la Oficina Ejecutiva, que creció como resultado de los puestos financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios relacionados en gran medida con iniciativas especiales, también hizo difícil que el personal pudiera conectarse y compartir información. Cuando se les preguntó acerca de mejoras en la estructura de la Oficina, un tercio de los funcionarios entrevistados apuntaron que el gran tamaño de la Oficina o la existencia de compartimentos estancos eran problemáticos. Aunque los jefes de las dependencias se reunían diariamente, en los últimos años no había habido reuniones ordinarias de todo el personal ni retiros ordinarios del personal y había habido escasas ocasiones de autorreflexión. El personal también indicó que eran limitados los procesos de trabajo para facilitar la colaboración entre pilares y que era necesario aumentar el intercambio de información entre las dependencias. Uno de los efectos de esta "compartimentación" es que, aunque más de dos tercios de todo el personal dijo que comprendía perfectamente sus propias funciones, una cuarta parte consideraba que sus funciones no eran claramente comprendidas por sus colegas de la Oficina Ejecutiva.

56. Alrededor de un tercio del personal de la Oficina Ejecutiva sugirió en las entrevistas que se fusionasen o eliminasen algunas dependencias o iniciativas especiales. Un ejemplo es la Dependencia del Estado de Derecho, establecida en respuesta a resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General y que abarca algunas esferas que se superponen no solo con la Dependencia de Asuntos Políticos sino también con otras partes del sistema de las Naciones Unidas, como el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Dependencia del Estado de Derecho también recibió mucha menos correspondencia de la Dependencia Central de Archivos sobre temas para la adopción de medidas que otras dependencias de la Oficina Ejecutiva, a pesar de contar con una plantilla de personal similar (véase la figura XIII).

Figura XIII
Asignación de correspondencia y dotación de personal por dependencia, 2016



V. Conclusión

57. Su visión de todo el sistema y su poder de convocatoria sin paralelo dan a la Oficina Ejecutiva del Secretario General una capacidad única para alertar al Secretario General acerca de riesgos mundiales interconectados, reunir análisis y opciones intersectoriales, y galvanizar la ejecución. No obstante, para lograrlo, es esencial una planificación de políticas de carácter intersectorial a mediano y largo plazo, y la capacidad especializada al efecto ha disminuido y ha sido insuficiente. Una combinación más equilibrada de estrategias para la prestación de servicios encaminados a la adopción de decisiones también concedería al Secretario General y a la Organización más oportunidades de establecer agendas estratégicas, debatir opciones amplias y poner en práctica las decisiones de manera satisfactoria. Esos cambios harían que la Oficina Ejecutiva pudiese aprovechar de manera más efectiva las capacidades del sistema de las Naciones Unidas de prepararse ante los problemas mundiales complejos y responder a ellos.

58. Un gran activo de la Oficina Ejecutiva ha sido su personal de alto nivel y muy trabajador, que puso todo su empeño en que el Secretario General y la Organización en su conjunto alcanzaran sus objetivos. Lograr que esos funcionarios sean utilizados de una manera que aproveche sus puntos fuertes y contribuya a un fuerte liderazgo institucional es esencial. La pauta se establece desde arriba, entre otras cosas mediante un Vicesecretario General y un Jefe de Gabinete con responsabilidades claramente definidas y las competencias adecuadas para cumplir esas responsabilidades. Adoptando un enfoque más estratégico para establecer las prioridades en cuanto al tiempo de los altos dirigentes y el personal se generarán oportunidades para resolver las deficiencias y aprovechar plenamente la posición central que ocupa la Oficina Ejecutiva en el sistema.

59. Los primeros meses del mandato de un nuevo Secretario General (cuando la buena voluntad y la receptividad de la comunidad mundial se combinan con grandes expectativas con respecto a la forma en que dirigirá la Organización para prevenir los problemas mundiales y responder a ellos) representan una oportunidad importante para el cambio. Se trata de un período decisivo para establecer relaciones sólidas con los Estados Miembros y la Organización, definir estilos de liderazgo y establecer una Oficina Ejecutiva de apoyo que contribuya a satisfacer esas expectativas. En noviembre de 2016, la OSSI presentó unas conclusiones preliminares al equipo de transición del Secretario General, que ya ha adoptado medidas para resolver algunos de los problemas señalados en el presente informe. Entre ellas, las siguientes:

- La formación de un Comité Ejecutivo para la adopción de decisiones a nivel superior
- La creación de dos nuevas plazas de categoría superior: el Subsecretario General para la Coordinación Estratégica y el Asesor Superior sobre Políticas
- La reversión de las funciones del Vicesecretario General a las establecidas en la resolución 52/12B de la Asamblea General.

60. Dadas esas y otras medidas adoptadas por el Secretario General actual que responden a los resultados principales de la presente evaluación, la OSSI no formula otras recomendaciones en la actualidad.

(*Firmado*) Heidi **Mendoza**
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
Marzo de 2017

Anexo

Comentarios oficiales ofrecidos por la Oficina Ejecutiva del Secretario General

La División de Inspección y Evaluación presenta a continuación el texto completo de las observaciones recibidas de la Oficina Ejecutiva del Secretario General respecto a su Evaluación. Esta práctica se ha adoptado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 64/263 de la Asamblea General, atendiendo a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

Nota para la Sra. Mendoza

Respuesta al informe de la OSSI sobre la evaluación de los programas de la Oficina Ejecutiva del Secretario General

1. Le agradezco su nota de fecha 26 de enero de 2017, en la que me transmitió, para su examen y formulación de observaciones, el proyecto de informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación de los programas de la Oficina Ejecutiva del Secretario General.

2. Como se señala en el informe, la OSSI presentó las conclusiones preliminares de la evaluación al equipo de transición del Secretario General en noviembre de 2016. Esas conclusiones se correspondían en general con la dirección de los debates mantenidos en el equipo de transición acerca de la reestructuración de la Oficina Ejecutiva y sus métodos de trabajo. Como se explica detenidamente en el informe, el Secretario General estableció, en su primer día en el cargo, un Comité Ejecutivo para la adopción de decisiones a nivel superior en la Secretaría; y dos plazas de categoría superior, el Subsecretario General para la Coordinación Estratégica y el Asesor Superior sobre Políticas. El Secretario General también decidió revisar las funciones del Vicesecretario General para que se ajustasen más a las que figuran en la resolución 52/12 B de la Asamblea General.

3. Con la aplicación de esas decisiones, la Oficina Ejecutiva estará mejor equipada para auxiliar al Secretario General en sus funciones sustantivas y administrativas y en la dirección ejecutiva de la Organización.

4. Desearía agradecer a la OSSI el presente informe, y le transmito adjuntas algunas observaciones sobre cambios menores para que se tomen en consideración cuando se finalice el informe.

(*Firmado*) Maria Luiza **Ribeiro Viotti**
6 de febrero de 2017