



Asamblea General

Distr. general
7 de marzo de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Temas 46 y 120 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo

Informe del Secretario General

Resumen

Las Naciones Unidas de hoy día son muy distintas de la Organización que surgió hace más de 60 años de la conferencia de San Francisco. Su labor normativa sigue siendo importante y sustantiva. Sin embargo, en el decenio pasado se ha producido una expansión espectacular de sus operaciones en diversas esferas, desde los derechos humanos hasta el desarrollo. Particularmente notable ha sido la cuadruplicación de las operaciones de mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas tienen hoy una gran variedad de nuevas misiones, un presupuesto para las actividades de mantenimiento de la paz de 5.000 millones de dólares y 80.000 personas sobre el terreno dedicadas a ellas. El personal civil incluido en esa última cifra representa más del doble del número de funcionarios que prestan servicio en la Sede en Nueva York. En suma, las Naciones Unidas ya no son más una organización que se dedica a prestar servicios de conferencias en unos cuantos lugares de destino en que hay sedes, sino que son una organización sumamente diversa que trabaja en todo el mundo para mejorar la vida de quienes necesitan ayuda.

Esta expansión radical de las actividades exige una reforma radical de la Secretaría de las Naciones Unidas, de sus reglamentos, estructura, sistemas y cultura. Hasta la fecha, ello no ha ocurrido. Los funcionarios de la Organización —su recurso más valioso— están trabajando cada vez más al límite de sus posibilidades. Nuestros sistemas de gestión no son lo que ellos merecen.

Los anteriores intentos de reforma, si bien permitieron algunas mejoras importantes, han encarado a veces los síntomas y no las causas de las deficiencias de

la Organización, y no han tenido suficientemente en cuenta las nuevas necesidades y exigencias. En el presente informe, atendiendo a la solicitud que me hicieron los dirigentes de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005, propongo las medidas que considero necesarias para que los futuros Secretarios Generales puedan cumplir con eficacia sus funciones directivas, así como medidas que permitirán a la Organización en su conjunto aprovechar mejor sus recursos humanos y de gestión. Se trata de una oportunidad, que tal vez no vuelva a presentarse en esta generación, de transformar a las Naciones Unidas, adaptándolas a los retos sustantivos del siglo XXI y dotándolas de los medios que necesitan para hacerles frente. Es una ocasión para dar a los Estados Miembros las herramientas que precisan para proporcionar orientación estratégica y para hacer que la Secretaría rinda cuentas plenamente de su actuación.

Para alcanzar ese objetivo, la Secretaría de las Naciones Unidas y los Estados Miembros deben combinar los exámenes en curso de los sistemas de supervisión y justicia interna, ambos esenciales para lograr unas Naciones Unidas más fuertes, más dinámicas y más transparentes, pero que actualmente se están llevando a cabo por separado, con importantes reformas en otras seis grandes esferas, todas ellas estrechamente relacionadas entre sí. En el presente informe se exponen propuestas detalladas de reforma en esas seis esferas, así como en la esfera de la gestión del proceso de cambio propiamente dicho; las 23 propuestas se resumen a continuación.

I. Personal

Las aptitudes del personal de las Naciones Unidas no responden a las necesidades actuales. No siempre podemos atraer a candidatos idóneos y carecemos de los recursos necesarios para ayudar a quienes sí contratamos, particularmente a quienes trabajan sobre el terreno, a desarrollar su carrera. Carecemos de personal directivo idóneo suficiente y tenemos un sistema que no permite integrar al personal sobre el terreno, aun cuando son precisamente sus aptitudes y su experiencia lo que las Naciones Unidas necesitan cada vez más. Para remediar esa situación:

- 1. La contratación debería ser más proactiva, selectiva y rápida.**
- 2. La movilidad del personal debería integrar a los funcionarios de las sedes y sobre el terreno; debería ser una condición de empleo y un requisito para el ascenso; y se debería reafirmar y ampliar la autoridad del Secretario General para efectuar traslados laterales.**
- 3. Se debería promover las perspectivas de carrera mediante la capacitación con fines específicos, requisitos de cumplimiento obligatorio para pretender a un ascenso, y una variedad de trayectorias de carrera.**
- 4. Se debería simplificar los contratos y armonizar las condiciones de servicio.**

II. Personal directivo

La actual estructura directiva superior de la Secretaría no está bien preparada para administrar operaciones grandes y complejas; y el Secretario General, en su carácter de más alto funcionario administrativo, tiene demasiados subordinados directos. Para remediar esa situación:

5. **El Secretario General debería redefinir las funciones del Vicesecretario General para delegar en él la autoridad oficial y la responsabilidad de la gestión y dirección general de las funciones operacionales de la Secretaría.**
6. **Los 25 departamentos y otras entidades que actualmente dependen de manera directa del Secretario General deberían agruparse para reducir considerablemente su número.**
7. **Se necesita un nuevo plan de formación de personal directivo, que comprenda la contratación, la capacitación y el desarrollo de las perspectivas de carrera, a fin de reforzar el cuadro de personal directivo de nivel medio y superior.**

III. Tecnología de la información y las comunicaciones

Pese a las diversas mejoras de la infraestructura informática de las Naciones Unidas realizadas en los últimos años, el sistema en su conjunto sigue siendo fragmentario y obsoleto y carece de fondos suficientes, si se lo compara con el de organizaciones de un tamaño y una complejidad similares. La falta de un sistema integrado para almacenar, buscar y recuperar información generada en las Naciones Unidas impide el progreso en muchas otras esferas. Para remediar esa situación:

8. **Se debería crear el puesto de Oficial Principal de Tecnología de la Información, en la categoría de Subsecretario General, que se ocuparía de supervisar la creación y ejecución de una estrategia eficaz de gestión de la información.**
- 9 y 10. **Se debería emprender una modernización urgente de los sistemas informáticos de toda la Secretaría.**

IV. Prestación de servicios

En comparación con otras organizaciones, incluso muchas del sistema de las Naciones Unidas, la Secretaría se ha demorado en estudiar nuevas maneras de prestar servicios, como su traslado y contratación externa. Si bien debido a la naturaleza de las Naciones Unidas y al carácter confidencial de algunas de sus tareas siempre será necesario que un núcleo dedicado de funcionarios públicos internacionales desempeñe un grupo de funciones esenciales en la Sede, hay ciertas funciones no esenciales que es necesario examinar cuidadosamente para considerar otras opciones. Para ello:

11. **La Asamblea General debería modificar sus directrices anteriores y permitir a la Secretaría que considere todas las opciones para la prestación de servicios, lo que incluye la posibilidad del traslado y la contratación externa.**
12. **En los próximos 12 meses se debería terminar un análisis sistemático de los costos y beneficios de esas opciones para determinados servicios administrativos.**
- 13 a 15. **Se tomarán diversas medidas para mejorar y hacer más estrictos los procedimientos seguidos en las Naciones Unidas para adquirir bienes y servicios.**

V. Presupuesto y finanzas

Las Naciones Unidas padecen actualmente de un proceso presupuestario muy detallado, engorroso e insuficientemente estratégico, con más de 150 fondos fiduciarios separados y 37 cuentas distintas para operaciones de mantenimiento de la paz, cada uno de ellos con sus propios gastos y disposiciones de apoyo. El proceso de gestión financiera es en buena parte manual y está muy fragmentado. No hay una delegación suficiente de autoridad y, en parte como resultado de ello, la actuación del personal directivo no se evalúa adecuadamente. Para remediar esa situación:

16. **Se debería acortar el ciclo del examen y la aprobación del presupuesto, y las consignaciones presupuestarias se deberían agrupar en 13 partes, en lugar de las 35 secciones actuales; y el Secretario General debería tener facultades más amplias para redistribuir los puestos según fuera necesario y utilizar las economías resultantes de puestos vacantes.**
17. **Se debería combinar las cuentas de las operaciones de mantenimiento de la paz y simplificar la administración de los fondos fiduciarios; se debería aumentar el nivel del Fondo de Operaciones y el límite máximo de la autorización para contraer obligaciones; y se debería modificar los procesos financieros de la Organización para permitir una delegación significativa de atribuciones dentro de un marco de rendición de cuentas.**
18. **El proceso presupuestario y de planificación debería vincularse explícitamente con los resultados y con el desempeño del personal directivo, como parte de un marco más estricto de supervisión y evaluación.**

VI. Gobernanza

Para que las Naciones Unidas funcionen sin tropiezos se precisa un sistema de gobernanza que proporcione a los Estados Miembros la información y las herramientas que necesitan para impartir a la Secretaría la orientación apropiada, y para que ésta les rinda cuentas del cumplimiento de los mandatos y la utilización de los recursos que le han confiado. Actualmente, el proceso presupuestario y de adopción de decisiones carece a menudo de claridad y transparencia, y la interacción entre la Secretaría y las comisiones y los comités de la Asamblea General es a veces disfuncional. Para remediar esa situación:

19. **Se debería mejorar los mecanismos de presentación de informes de la Secretaría, entre otras cosas preparando un único informe anual general y reduciendo a seis los 30 informes de gestión que se presentan actualmente.**
20. **Se debería introducir nuevos principios que orienten la interacción entre la Secretaría y la Asamblea General en cuestiones administrativas y presupuestarias, para que esta interacción esté mejor definida, tenga un carácter más estratégico y esté más orientada hacia la obtención de resultados.**

21. **Se insta a la Asamblea General a que considere la manera de reformar su interacción con la Secretaría en cuestiones administrativas y presupuestarias.**

VII. El camino a seguir: invertir para el cambio

Para ayudar a impulsar y poner en práctica el proceso general de reforma de la gestión en todas esas esferas, se debería crear una oficina de gestión del cambio dedicada exclusivamente a esa tarea, con un mandato claro y de duración limitada, que trabajaría junto con los jefes de departamento y otros altos funcionarios clave de la Secretaría para planificar y coordinar la realización de las reformas. Idealmente, esa oficina también se mantendría en estrecha comunicación con un grupo pequeño pero representativo de Estados Miembros. Y, como se pide en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, ese proceso debería apoyarse en un cuidadosamente concebido plan de gratificación excepcional por retiro voluntario, para permitir la revitalización del personal de las Naciones Unidas. Con ese objeto:

22. **Se debería consignar recursos destinados específicamente al proceso de gestión del cambio; en particular, en las primeras etapas se necesitarán recursos para una oficina de gestión del cambio y para una gratificación excepcional por retiro voluntario.**
23. **Se debería establecer un mecanismo intergubernamental apropiado que trabajaría con la oficina de gestión del cambio.**

* * *

Sólo con un esfuerzo de esta magnitud —una reforma de la gestión tan amplia como profunda— podemos crear una Secretaría de las Naciones Unidas que esté verdaderamente preparada para ejecutar todos sus mandatos, que utilice con prudencia los recursos de sus Estados Miembros y rinda cuentas plenamente de ellos, y que sepa ganarse la confianza de toda la comunidad mundial. Cuando los problemas con que se enfrenta la humanidad van adquiriendo un carácter cada vez más mundial y el mundo necesita cada vez más una institución mundial que permita forjar y ejecutar estrategias mundiales, es más necesario que nunca que las Naciones Unidas estén a la altura de la promesa de la Carta y, por sobre todo, de las exigencias y esperanzas de las generaciones presentes y futuras.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1–19	7
Recuadro 1. Asegurar un comportamiento ético y la rendición de cuentas		13
I. Invertir en el personal	20–31	14
II. Invertir en personal directivo	32–46	20
III. Invertir en tecnología de la información y las comunicaciones	47–56	24
IV. Invertir en nuevas formas de prestación de servicios	57–68	27
A. Nuevas opciones de contratación	57–64	27
B. Fortalecimiento de las adquisiciones	65–69	30
V. Invertir en presupuesto y finanzas	70–80	33
VI. Invertir en gobernanza	81–85	38
Recuadro 2. Reforzamiento de las funciones de supervisión y auditoría		41
VII. El camino a seguir: invertir para el cambio	86–92	43
A. Necesidades globales de recursos	86–87	43
B. Cambio inmediato y visible	88–92	44
VIII. Conclusión	93	46
Recuadro 3. Propuestas que requieren la decisión y el apoyo de la Asamblea General		46

Introducción

Un mundo y unas Naciones Unidas que están cambiando

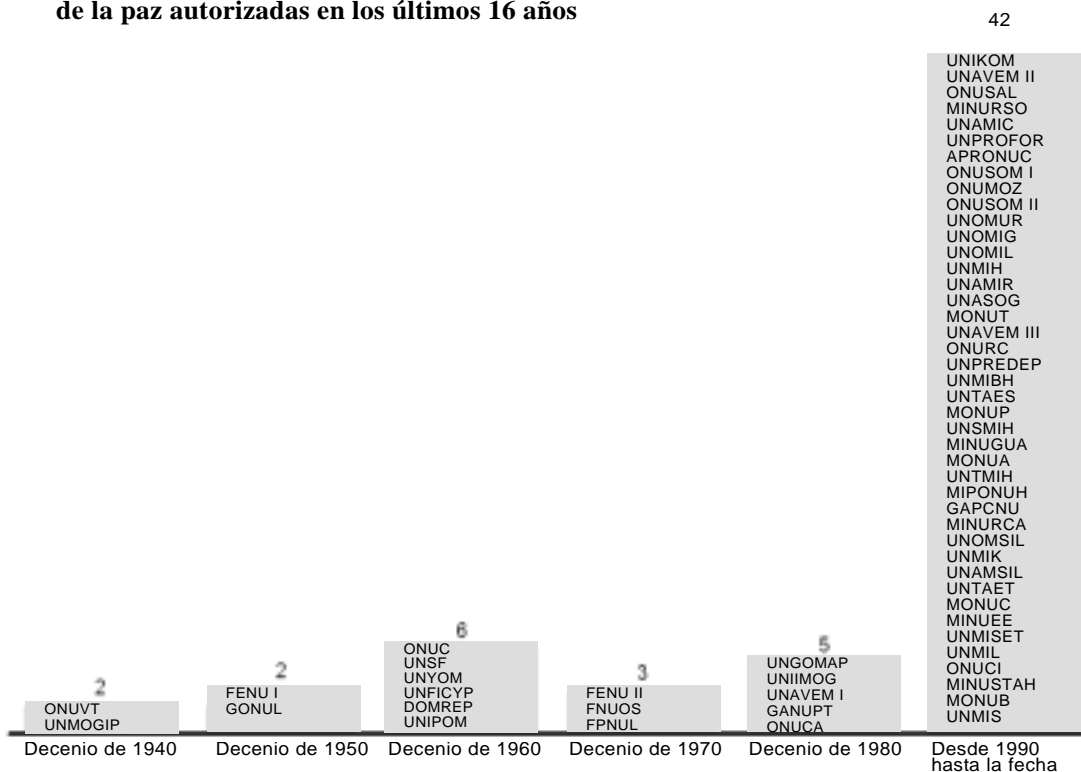
1. A lo largo de su historia, las Naciones Unidas han desempeñado una función esencial como lugar de encuentro para examinar problemas y establecer normas mundiales, y durante gran parte de esa historia la principal función de su Secretaría y de su personal, que trabajaba principalmente en la Sede, fue prestar servicios a esas conferencias y reuniones. Gran parte de esa labor era, y sigue siendo, importante y sustantiva. Las normas mundiales establecidas durante ese período han cambiado profundamente al mundo.

2. Sin embargo, el entorno político y social mundial de hoy día es muy distinto, y nuestra Organización refleja este hecho. En los últimos 20 años se ha producido una enorme expansión de sus operaciones, presupuestos y funciones. Las Naciones Unidas de hoy ejecutan complejas operaciones y prestan directamente servicios de crítica importancia en todo el mundo. Al hacerlo, colaboran con una amplia gama de asociados —gobiernos nacionales, organizaciones regionales, grupos de la sociedad civil, fundaciones filantrópicas y empresas del sector privado— en una gama igualmente amplia de actividades, desde el mantenimiento y la consolidación de la paz hasta la lucha contra la pobreza y el VIH/SIDA y la promoción de los objetivos de desarrollo del Milenio.

3. El mantenimiento de la paz, es cierto, se remonta a los primeros días de la guerra fría. Pero la típica operación de mantenimiento de la paz de ese entonces se limitaba simplemente a interponer soldados entre las fuerzas armadas de Estados en guerra para vigilar el cumplimiento de un cese el fuego. Y en los primeros 44 años de la historia de las Naciones Unidas se establecieron tan sólo 18 misiones de mantenimiento de la paz.

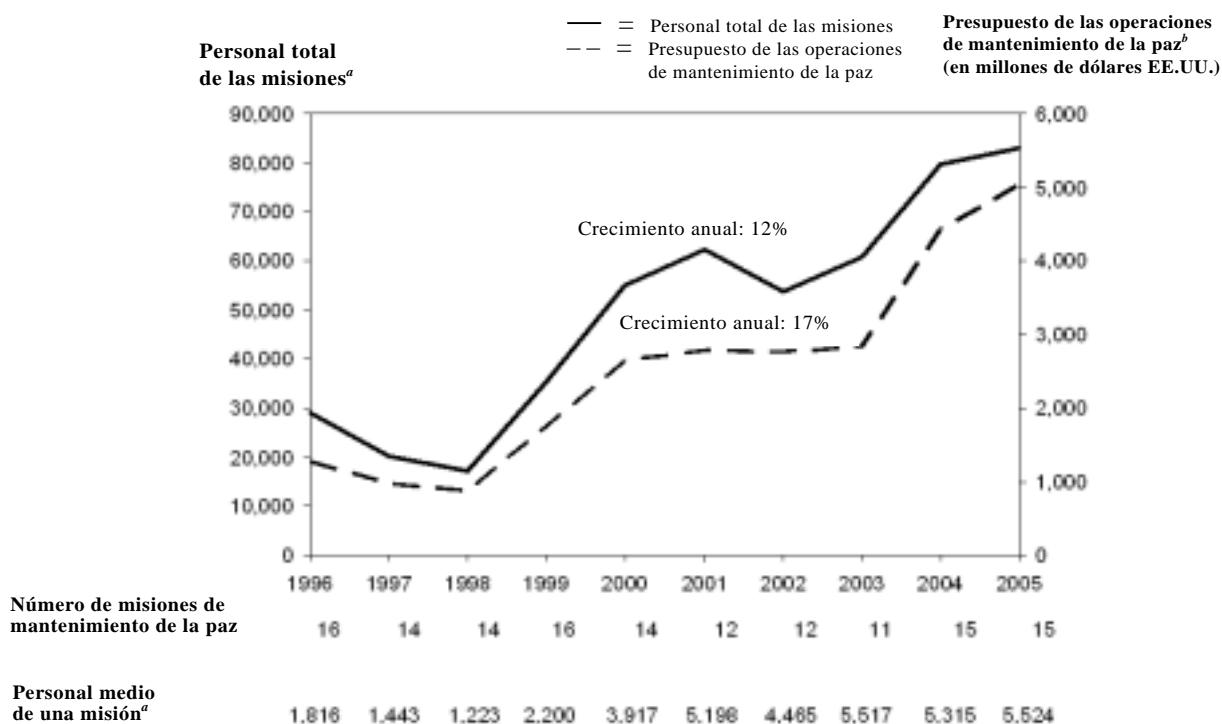
4. En los 16 años transcurridos desde 1990 se han autorizado 42 misiones nuevas (véase el gráfico 1). Pero el mantenimiento de la paz es hoy día un asunto mucho más complejo. Por lo general, supone restaurar instituciones, organizar elecciones y adiestrar a la policía; y comprende muchas otras tareas necesarias para que un acuerdo de paz firmado por dirigentes de facciones armadas se plasme, para el pueblo de un país asolado por largos años de conflicto, en una auténtica seguridad y en una oportunidad, por lo menos, de alcanzar la prosperidad. En dos casos recientes, uno de los cuales aún continúa, las Naciones Unidas se vieron obligadas incluso a desempeñar las funciones ejecutivas de gobierno en el territorio en cuestión.

Gráfico 1
El significativo aumento en las misiones de mantenimiento de la paz autorizadas en los últimos 16 años



5. Según estudios independientes, las Naciones Unidas desempeñan esas tareas a un costo menor que las naciones que actúan por sí solas o en coaliciones ad hoc, pero esas misiones más complejas requieren más gente que las administre. Tan sólo en los nueve años transcurridos desde que asumí el cargo de Secretario General, el personal civil y militar desplegado en misiones de mantenimiento de la paz ha aumentado de menos de 20.000 personas a más de 80.000, con lo que el total del presupuesto de mantenimiento de la paz ha subido de 1.250 millones a más de 5.000 millones de dólares (véase el gráfico 2). Incluso el personal civil de las misiones de mantenimiento de la paz sobre el terreno es más del doble de todo el personal de la Secretaría empleado en Nueva York, mientras que los gastos de las operaciones de mantenimiento de la paz ascienden a más de la mitad del gasto total de las Naciones Unidas.

Gráfico 2
**El rápido crecimiento del presupuesto y el personal
 de las operaciones de mantenimiento de la paz**



^a Media de dos años del personal civil y militar en misión, y puestos en la Sede financiados con cargo a la cuenta de apoyo.

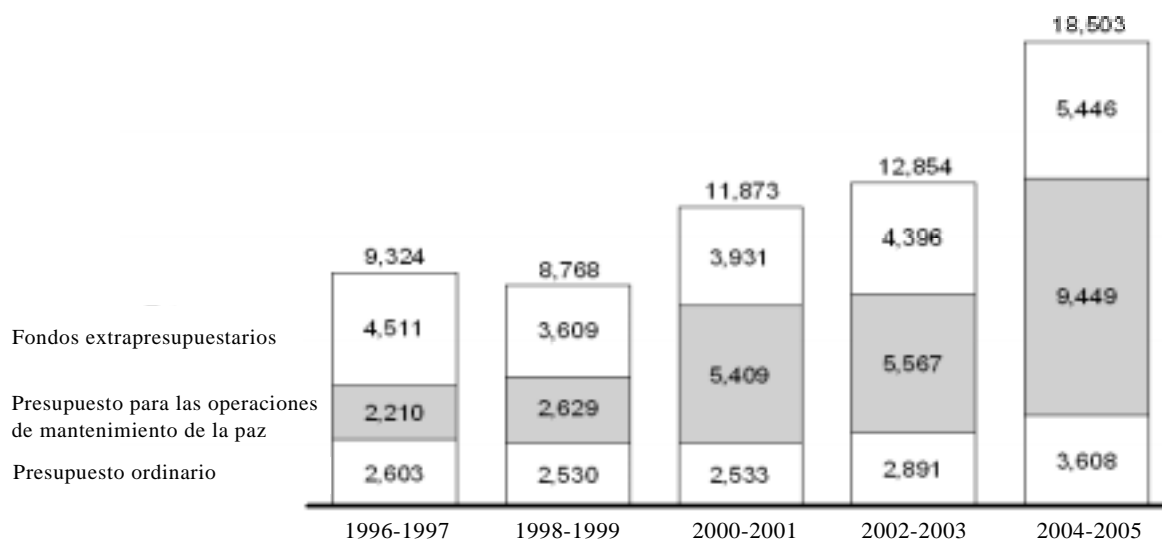
^b El presupuesto de un año determinado refleja el presupuesto correspondiente al período comprendido entre julio de ese año y junio del año siguiente. Por ejemplo, el presupuesto de 1996 es el presupuesto para el período comprendido entre julio de 1996 y junio de 1997.

6. El presupuesto ordinario, en cambio, en torno al cual giran tantos de los debates intergubernamentales sobre el control y la dirección de las actividades de las Naciones Unidas, representa actualmente menos del 20% del gasto total. El resto, salvo los tribunales penales y el plan maestro de mejoras de infraestructura, consiste en gastos extrapresupuestarios financiados con cargo a contribuciones voluntarias (véase el gráfico 3) y se destina principalmente a actividades “operacionales”: asistencia a los refugiados y socorro humanitario, justicia penal, vigilancia de la situación en materia de derechos humanos y fomento de la capacidad en esa esfera, y asistencia electoral. En general, se trata de actividades nuevas que complementan los gastos cada vez mayores de los fondos y programas de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que ascienden actualmente a cerca de 10.000 millones de dólares anuales. Las Naciones Unidas están gastando por lo tanto casi 20.000 millones de dólares anuales en total. En el presente informe se examina únicamente la mitad correspondiente a la Secretaría.

Gráfico 3
El rápido crecimiento de los presupuestos de las Naciones Unidas en los últimos 10 años

Presupuestos bienales de las Naciones Unidas, 1996-2005

(En millones de dólares EE.UU.)



Una oportunidad única

7. Estos enormes cambios en el alcance y el carácter de las actividades de las Naciones Unidas exigen una revisión radical de la Secretaría, de sus normas, su estructura, sus sistemas y su cultura. Ello ha comenzado a ocurrir en los fondos y programas de las Naciones Unidas pero no en medida suficiente en la Secretaría. Nuestros funcionarios trabajan como nunca en todos los rincones de la tierra, muchos de ellos en situaciones difíciles y peligrosas, con un gran idealismo e integridad, pero nuestro sistema de gestión no es el que se merecen. Carece de la capacidad, los controles, la flexibilidad, la solidez e incluso la transparencia necesarios para llevar adelante operaciones de alcance mundial por valor de muchos miles de millones de dólares, que a menudo deben desplegarse con suma rapidez.

8. Ha habido muchos intentos de reforma. Yo mismo presenté dos grandes grupos de propuestas de reforma durante mi mandato —uno en 1997 (véase A/51/950) y otro en 2002 (véase A/57/387)— así como el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/305-S/2000/809), publicado en 2000, y el informe sobre un sistema de gestión de la seguridad reforzado y unificado para las Naciones Unidas (véase A/59/365), publicado en 2004. En colaboración con los Estados Miembros, se han logrado cambios importantes, y creo firmemente que la Organización es hoy día más eficiente y eficaz que 10 años atrás.

9. Pero esas iniciativas anteriores han encarado los síntomas y no las causas de nuestras deficiencias subyacentes. No han sido lo suficientemente amplias y estratégicas como para hacer frente a las exigencias de una época de rápidos cambios. En varias esferas fundamentales, especialmente la gestión de los recursos humanos, las

estructuras básicas de gestión propiamente dichas, los mecanismos de control intergubernamental y, quizás por sobre todo, la cultura de gestión, el modelo de funcionamiento *no* ha cambiado de modo significativo desde por lo menos el decenio de 1970. Más aún, los sistemas han continuado su decadencia a medida que se intensificaban los problemas.

10. Como resultado de ello, la Secretaría se ha visto en dificultades a la hora de hacer frente a los cambios en el entorno. Ha tenido muchos problemas operacionales y unas cuantas crisis. Su dedicado personal ha estado haciendo más y más, año tras año, contra todas las expectativas. Ha llegado el momento de una reforma fundamental, concebida explícitamente para que la Secretaría pueda satisfacer las nuevas exigencias operacionales de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Al igual que el simbólico edificio de nuestra Sede, que requiere un reacondicionamiento total después de más de 50 años de reparaciones y mantenimiento improvisados, nuestra Organización, después de decenios de reformas parciales, necesita ahora una revisión estratégica a fondo, que sólo puede hacerse con el empeño coherente y sostenido de todos los niveles de su dirigencia.

11. Los Estados Miembros lo han comprendido con claridad. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados Miembros invitaron al Secretario General a formular un plan amplio y detallado para lograr el cambio. En el párrafo 162 del Documento Final me pidieron que sometiera al examen de la Asamblea General propuestas relativas a las condiciones y las medidas necesarias para que yo y mis sucesores cumpliéramos con eficacia nuestras funciones directivas. Y en el párrafo 163 del Documento Final me instaron a que presentara propuestas de reforma de la gestión, en particular con el fin de que los recursos financieros y humanos de la Organización se utilizaran más eficientemente, para su examen y la adopción de decisiones al respecto en el primer trimestre de 2006. Semejante oportunidad de lograr cambios tan necesarios tal vez no vuelva a presentarse pronto. Debemos aprovecharla en la mayor medida posible.

12. El presente informe responde a ambas solicitudes y busca reforzar otros exámenes de políticas más específicos que la Asamblea General ya ha encomendado. Procura presentar el plan detallado para una reforma amplia de la gestión, reforma que —estoy convencido— desean sinceramente la mayoría de los Estados Miembros, si no todos ellos. Contiene propuestas en siete esferas principales: personal (sección I), personal directivo (sección II), tecnología de la información y las comunicaciones (sección III), prestación de servicios (sección IV), presupuesto y finanzas (sección V), gobernanza (sección VI) y el proceso de cambio propiamente dicho (sección VII). Esas esferas están todas relacionadas entre sí y también tienen que ver con las normas éticas de la Secretaría —cuya reforma ya he emprendido con la ayuda de los Estados Miembros— y con el sistema de supervisión y el sistema interno de justicia, que son objeto de exámenes separados. Si no se lleva a cabo la reforma en alguna de esas esferas, se corre el peligro de afectar considerablemente, o incluso de invalidar por completo la reforma en todas las demás. Por consiguiente, he incluido en este informe, aunque no están comprendidas dentro de sus propuestas, un breve resumen de las reformas ya realizadas o previstas en las esferas de la ética y la supervisión, y un llamamiento para emprender una reforma de gran alcance del sistema interno de justicia. Presento así un panorama completo de los cambios que considero necesarios.

13. Me doy perfectamente cuenta de que si la Asamblea General promulgara todos los cambios que solicito en los estatutos y reglamentos, con ello solo no se lograría transformar nuestra Organización. Debemos crear una capacidad de gestión moderna y empoderada, algo que no se puede lograr con una votación sino que requiere un proceso de cambio organizacional sostenido a lo largo del tiempo. Será necesario volver a examinar casi todos los procesos de la Organización para poder eliminar pasos redundantes y diseñar maneras más eficientes de hacer las cosas. El presente informe debe ser el comienzo de un proceso de gestión del cambio que llevará varios años. Una de las deficiencias de la antigua cultura es, precisamente, la creencia de que un informe o una votación constituyen, en sí mismos, un cambio. En la práctica, los informes y las votaciones permiten y *autorizan* el cambio, pero el cambio propiamente dicho es la larga marcha que viene después.

Trabajar juntos

14. Quiero dejar muy claro que una gestión enérgica sólo puede tener éxito si responde a una gobernanza enérgica. Las reformas corren peligro de fracasar a menos que exista una relación de confianza y una colaboración estratégica entre la gobernanza de esta institución, es decir, los mecanismos intergubernamentales de los Estados Miembros, y su gestión, a saber, yo y mis colegas.

15. Dos tendencias amenazan esa colaboración, que debemos conjurar. En primer lugar, muchos Estados tienen motivos para sentir que no tienen una voz real en los asuntos de la Organización y se ven impulsados a hacer valer su influencia de la única manera que tienen a su alcance, es decir, negando su apoyo a algunas de las numerosas decisiones, sobre todo sobre cuestiones administrativas y presupuestarias, para las que se requiere un consenso. Ello los lleva a un enfrentamiento con otros Estados que creen, por el contrario, que su contribución financiera les da derecho a llevar la voz cantante en esas mismas cuestiones. Esta disputa está socavando lo que debería ser un interés común en la eficacia de las Naciones Unidas.

16. En segundo lugar, ese conflicto ha trastornado la división de trabajo entre mi cargo de más alto funcionario administrativo y los Estados Miembros. Ha llevado a intervenciones en casi todas las decisiones relativas a la asignación de recursos financieros y humanos. Es esencial que encontremos o volvamos a descubrir una base común para nuestra colaboración. Los Estados Miembros deben recuperar la capacidad de ejercer una supervisión eficaz y determinar la dirección de la Organización, y se debe respetar al mismo tiempo el derecho del Secretario General de administrar los asuntos de la Organización de una manera que permita alcanzar los objetivos que le han fijado los Estados Miembros.

17. Para que se produzcan cambios es fundamental que la Secretaría y los Estados Miembros colaboren para *hacer* que esos cambios se produzcan. Quedan por determinar los detalles de todos los cambios propuestos, lo que se debe hacer a través de un proceso de amplias consultas, incluso con quienes serán los más inmediatamente afectados, y de cuya lealtad y dedicación más directamente dependerá el éxito de los cambios, a saber, los funcionarios de las Naciones Unidas. El proceso de cambio debe basarse en una comunicación cabal y transparente entre todos los interesados, y llevar a unas hojas de ruta bien definidas y a unas líneas transparentes de rendición de cuentas para todo el personal directivo.

18. Esas reformas se han elaborado en el contexto de un debate sobre cómo las Naciones Unidas pueden lograr ahorros gracias a la reforma. En efecto, a lo largo

del tiempo esas propuestas reducirán los costos de muchas actividades al asegurar que se realicen de manera más sencilla, lo que permitirá lograr unos ahorros muy reales. Pero el presente informe no es un intento de reducir costos: su principal mensaje financiero es que a lo largo de los años la inversión en personal, sistemas y tecnología de la información fue totalmente insuficiente y que ahora es necesario realizar esos gastos diferidos para que las Naciones Unidas puedan funcionar eficazmente. Para alcanzar el nivel de eficacia al que nuestro personal, nuestros clientes, nuestros Estados Miembros y *nuestros pueblos* tienen derecho a pretender se necesitará mucho dinero.

19. Mi intención es asegurar que todos los Estados Miembros tengan a su disposición una Organización que puedan dirigir fácilmente y que sea capaz de responder rápida y eficazmente a sus instrucciones, porque está bien organizada y es transparente. Ante todo, mi intención es asegurar una relación óptima costo-calidad en los servicios que las Naciones Unidas prestan a los centenares de millones de personas de todo el mundo que, por razones ajenas a su voluntad, necesitan de ellos: los que viven amenazados por la pobreza extrema; por el hambre, la malnutrición y las enfermedades endémicas o epidémicas; por la desertificación y otras formas de degradación ambiental; por los desastres naturales; por los conflictos civiles, la anarquía, la violencia y la delincuencia organizada transnacional; por el terrorismo; por la opresión y el mal gobierno; y por el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes de lesa humanidad. Estos son los verdaderamente interesados en unas Naciones Unidas eficaces y controladas democráticamente.

Recuadro 1

Asegurar un comportamiento ético y la rendición de cuentas

Un elemento esencial del éxito de cualquier organización es una cultura ética y responsable compartida por el personal de todos los niveles. En el caso de las Naciones Unidas, que fueron fundadas en los altos ideales de la Carta y que procuran ser un ejemplo en los países de todo el mundo en que trabajan, ello reviste una importancia doble. Lamentablemente, en los últimos años ha quedado claro que demasiado a menudo no hemos estado a la altura de esas estrictas normas. Una encuesta interna realizada entre el personal en 2004 reflejó inquietantes percepciones de una gestión deficiente. Además, las conclusiones del Comité de Investigación Independiente sobre el Programa de las Naciones Unidas de Petróleo por Alimentos y los actos de explotación sexual absolutamente inadmisibles perpetrados por algunos miembros de nuestras misiones de mantenimiento de la paz sobre el terreno, entre otras cosas que han trascendido, demostraron elocuentemente la necesidad de un conjunto de normas y reglamentaciones más estrictas y susceptibles de aplicación, y de sanciones más severas. Atendiendo a ello, en 2005 introduje varios cambios para remediar la situación y dotar al personal directivo superior de las herramientas necesarias para asegurar que todos los empleados de la Organización se ajustaran a las normas más estrictas de conducta. En particular, las Naciones Unidas han:

- Establecido una Oficina de Ética de dedicación exclusiva, que ha sido aprobada por los Estados Miembros.
- Promulgado normas más estrictas para asegurar la protección de quienes denuncian faltas de conducta.

- Establecido obligaciones más estrictas en materia de declaración de la situación financiera personal y declaración de interés, aplicables a categorías más amplias de funcionarios superiores y a todo el personal de adquisiciones.
- Establecido directrices estrictas para la aceptación de servicios gratuitos facilitados por empresas del sector privado.
- Puesto en práctica un amplio conjunto de medidas para prevenir la explotación sexual en las misiones, investigar denuncias y hacer que los responsables rindan cuentas ante la justicia; en los últimos 14 meses más de 100 funcionarios de las Naciones Unidas y miembros de misiones de mantenimiento de la paz han sido destituidos o expulsados y varias unidades militares completas han sido repatriadas como consecuencia de tales infracciones.

Este conjunto de reformas se complementará en breve con la promulgación de un nuevo código de conducta aplicable a los contactos comerciales con la Secretaría después de la separación del servicio, y nuevas medidas para fortalecer nuestra capacidad de detectar y prevenir el fraude y la corrupción.

I. Invertir en el personal

Contexto y desafíos

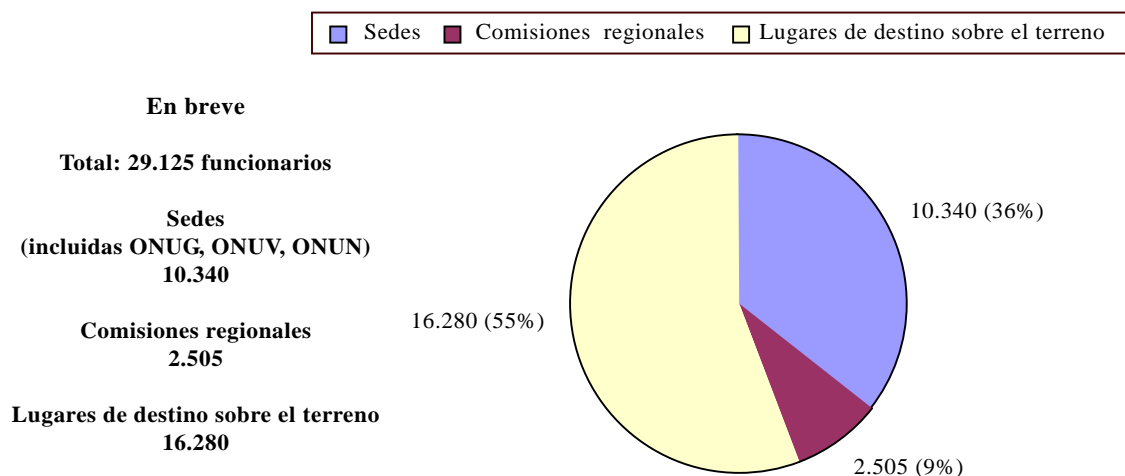
20. La necesidad de una administración pública internacional altamente calificada e independiente está consagrada en la Carta de las Naciones Unidas, y es tan importante hoy como lo era 60 años atrás. La calidad de nuestro personal determina la suerte de la Organización, que sólo podrá tener éxito si atrae y conserva el personal necesario para ejecutar los mandatos cada vez más complejos que se le confían.

21. Durante mi mandato he introducido varias iniciativas encaminadas a mejorar la manera en que la Organización administra y desarrolla sus recursos humanos, entre ellas la definición de los valores y las competencias básicas de la Organización y su integración en todos los sistemas de gestión de recursos humanos: la contratación, la formación y la evaluación de la actuación profesional; la introducción de un sistema de contratación basado en la Web; la delegación de facultades al personal directivo para que pueda seleccionar a sus subordinados; la adopción de políticas para promover la movilidad del personal; y medidas para fortalecer la seguridad y la protección del personal en todos los lugares de trabajo de las Naciones Unidas.

22. Se trata de progresos importantes. Pero debemos reconocer que nuestros sistemas no se han mantenido a la par de las exigencias operacionales que se nos imponen. El marco actual de gestión de los recursos humanos fue concebido para un ambiente estable, basado principalmente en las sedes, mientras que actualmente más de la mitad de nuestros 30.000 funcionarios prestan servicio sobre el terreno (véase el gráfico 4). Los mandatos cada vez más complejos de la Organización exigen un nuevo conjunto de aptitudes, que le permita responder de manera integrada a las nuevas necesidades en esferas tan diversas como la asistencia humanitaria, el mantenimiento de la paz, la asistencia electoral y la lucha contra la droga y el delito. La Organización debe poder contratar y retener a dirigentes, administradores y personal capaces de gestionar operaciones multidisciplinarias grandes y complejas, con

presupuestos cada vez más elevados. Demasiados funcionarios se alejan de las Naciones Unidas, frustrados por la falta de una trayectoria profesional que les permita tener acceso a toda la gama de oportunidades que existen en nuestra Organización mundial.

Gráfico 4
Distribución del personal por tipo de lugar de destino



Fecha: al 30 de noviembre de 2005.

Población: incluye personal de contratación internacional y local, independientemente de la duración de su contrato; excluye el personal de las Naciones Unidas administrado por otras organizaciones.

23. Una encuesta titulada “Un retrato del personal de las Naciones Unidas”, publicada en 2005 y basada en 5.320 respuestas, reveló que dos de los aspectos del empleo en las Naciones Unidas que más afectaban a la motivación eran la falta de perspectivas de carrera y ascenso y las frustraciones provocadas por una burocracia excesiva.

24. La mayoría de los funcionarios de las Naciones Unidas son muy conscientes de los problemas de contratación y de orden administrativo con que se enfrentan tanto sus colegas como los candidatos externos. Por ejemplo:

a) Un profesional cualificado se postula para un puesto en las Naciones Unidas pero no tiene noticias de su candidatura durante mucho tiempo y decide aceptar otra oferta de empleo. Pese a todos los esfuerzos por llenar la vacante rápidamente, los millares de solicitudes de empleo recibidas no se tramitaron con la celeridad necesaria;

b) Una colega ha pasado muchos años sirviendo a la Organización en diversas zonas de conflicto y decide que en su próximo lugar de destino querría reunirse con su familia, sólo para comprobar que su experiencia sobre el terreno no le da ninguna ventaja al postularse a un puesto en un lugar de destino apto para familias;

c) Un funcionario del cuadro de servicios generales ha trabajado con ahínco para la Organización durante muchos años y durante ese período ha adquirido los títulos académicos y satisfecho los criterios de actuación profesional necesarios para pretender a un puesto del cuadro orgánico, entre otras cosas logrando buenas calificaciones en el concurso para ascender a dicho cuadro, pero nunca logra obtener un ascenso debido a los límites impuestos al número de puestos que pueden usarse. Se le aconseja que mejoraría sus posibilidades si renunciara a su puesto en las Naciones Unidas y volviera a postularse a un puesto del cuadro orgánico, pero no puede arriesgarse a perder sus ingresos actuales a cambio de un posible ascenso.

25. La capacidad de la Organización para responder a exigencias cambiantes se ve afectada por sistemas y procesos complejos, anticuados y fragmentarios. En particular:

a) El Secretario General carece de los recursos y la autoridad para administrar la Organización eficazmente, como le corresponde en su condición de más alto funcionario administrativo, de conformidad con el Artículo 97 de la Carta. Su libertad de acción está limitada por múltiples mandatos legislativos, restrictivos y a menudo contradictorios. La rendición de cuentas es difusa. Las normas son complicadas e incoherentes y a menudo carecen de transparencia;

b) El proceso de contratación es simplemente demasiado lento y pasivo para las exigencias dinámicas y frecuentemente cambiantes de una organización altamente operacional. Los procesos son complejos y su tramitación lleva mucho tiempo. En promedio, se necesitan 174 días desde el momento en que se publica el anuncio de una vacante hasta el momento en que se selecciona a un candidato;

c) No se han logrado progresos suficientes para mejorar la distribución geográfica y el equilibrio entre los géneros, factores ambos que son esenciales para asegurar la auténtica diversidad de una administración pública internacional. Tan sólo un 20% de los departamentos de la Secretaría ha alcanzado los objetivos de aumentar la contratación de candidatos de Estados Miembros no representados e insuficientemente representados. La proporción de mujeres en puestos del cuadro orgánico y categorías superiores (38%) sigue siendo inaceptablemente baja;

d) Puestos de vital importancia en lugares de destino clave permanecen vacantes demasiado tiempo, con efectos adversos en la capacidad de la Organización para llevar a cabo sus mandatos. Por ejemplo, en todo momento una tercera parte de todos los puestos del cuadro orgánico de las operaciones de mantenimiento de la paz está vacante, lo que es una situación inaceptable e insostenible. En cambio, en los lugares de destino establecidos y en las sedes las tasas de vacantes son bajas y hay demasiado poco movimiento de personal, lo que dificulta la promoción de las perspectivas de carrera;

e) Los procedimientos para los nombramientos de personal en las sedes son distintos de los procedimientos que se siguen sobre el terreno. Ello impide a la Organización desarrollar una fuerza de trabajo integrada y lleva a que las normas organizacionales se apliquen de manera incoherente;

f) La complejidad de las condiciones exigidas hace que los funcionarios, en particular los que prestan servicio sobre el terreno, no sean considerados en un pie de igualdad para oportunidades en otras partes de la Organización. Ello significa que i) el personal directivo no tiene acceso al grupo más amplio posible de candidatos

cualificados; ii) las perspectivas de carrera del personal son limitadas; y iii) se acentúan las divisiones entre las operaciones sobre el terreno y las sedes;

g) La movilidad del personal es insuficiente. Su movimiento se ve obstaculizado por mandatos múltiples y restrictivos, entre ellos los que limitan la capacidad del Secretario General de trasladar al personal cuando ello respondería a los intereses de la Organización. Los grupos ocupacionales se han convertido en su mayor parte en compartimientos estancos, y el personal tiene pocas oportunidades para pasar de un grupo ocupacional a otro, incluso en las primeras etapas de la carrera;

h) La Organización utiliza un sinnúmero de distintos tipos de arreglos contractuales para contratar al personal, que son engorrosos, difíciles de administrar y llevan a que los funcionarios sean tratados de manera injusta. Ello crea divisiones, fomenta resentimientos, recarga a los administradores y afecta nuestra capacidad de atraer y retener a los candidatos más idóneos;

i) Hay funcionarios que trabajan junto con colegas de otras partes del sistema de las Naciones Unidas que gozan de mejores condiciones de servicio, tanto desde el punto de vista financiero como desde la perspectiva de la calidad de la vida y el trabajo. Las principales diferencias están en la manera en que se trata a los familiares y las disposiciones relativas a períodos de descanso y recuperación sobre el terreno;

j) No se invierte lo suficiente en la formación de personal en todos los niveles de la Organización. Apenas el 1% del presupuesto de personal de las Naciones Unidas se destina a la capacitación y la formación, en comparación con un 3% o un 4% en otras organizaciones internacionales;

k) Los sistemas informáticos en que se basa nuestra gestión de los recursos humanos no están a la altura de las estrictas exigencias impuestas por el alcance mundial de las Naciones Unidas de hoy día;

l) El sistema interno de justicia es lento y engorroso y no alcanza el equilibrio necesario entre un control eficaz por parte de la administración y el derecho de los funcionarios a que se respeten los procedimientos reglamentarios.

Visión

26. Veo una administración pública internacional independiente, conocida una vez más por sus altas normas de ética, equidad, transparencia y rendición de cuentas, así como por su cultura de aprendizaje continuo, elevado desempeño y excelente gestión. La Secretaría será verdaderamente una organización operacional integrada y orientada hacia el terreno. Su personal, versátil, móvil y dotado de múltiples habilidades, trabajará sin restricciones en diversas disciplinas para cumplir los mandatos complejos e interrelacionados de la Organización de manera eficiente y económica. Las Naciones Unidas serán un empleador preferido en el sector público internacional.

27. Para alcanzar esa visión, la Organización deberá introducir un nuevo marco para la gestión de los recursos humanos que, basándose en las reformas realizadas hasta la fecha, le dará la capacidad de responder a la evolución de las necesidades.

28. El futuro personal de las Naciones Unidas tendrá un núcleo de funcionarios públicos internacionales de carrera que desempeñarán funciones a largo plazo y serán complementados por otros que se incorporarán a la Organización por períodos

más breves y luego la dejarán, según resulte necesario. Una parte esencial de ese núcleo será el personal necesario para atender las necesidades de misiones urgentes de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales. Habrá una demanda constante de personal experimentado que pueda ser desplegado rápidamente y sea capaz de trabajar con eficacia en circunstancias poco familiares y bajo presión. Se identificarán aproximadamente 2.500 puestos de contratación internacional en misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales que constituirán el centro de esa capacidad. Otros puestos en los sectores de asistencia humanitaria y derechos humanos podrían formar una parte más pequeña, pero de crítica importancia, de ese núcleo sobre el terreno.

29. La Organización deberá integrar al personal sobre el terreno y en las sedes en una única Secretaría mundial con unas condiciones de servicio competitivas. Un proceso de contratación proactivo, rápido y selectivo debe satisfacer las necesidades de una organización basada principalmente sobre el terreno y mejorar el equilibrio geográfico y el equilibrio entre los géneros. Se deben eliminar las barreras artificiales creadas por la existencia de diferentes arreglos contractuales. Se tomarán medidas para minimizar el tiempo que los funcionarios deben pasar lejos de sus familias. Quienes trabajen en las Naciones Unidas deberán estar dispuestos a servir a la Organización dondequiera que sea necesario, como condición básica de servicio. Se facilitará y recompensará la movilidad. Las características del personal se ajustarán para adecuarlas a la evolución de las necesidades de la Organización, y se invertirá mucho más en la formación de los funcionarios y el fomento del personal más idóneo.

30. Mi paquete de propuestas relativas a la gestión de los recursos humanos debe considerarse en su conjunto, ya que todas las medidas están relacionadas entre sí. Huelga decir que el éxito de esa visión depende de que se avance en todas las demás esferas, particularmente la gestión basada en los resultados y la disponibilidad de un sistema informático integrado y fiable. El Grupo de Expertos que está examinando actualmente la posibilidad de reformar el sistema interno de justicia es también un factor crítico para el éxito de esos cambios. Sin un sistema de justicia que permita la solución pronta y justa de los conflictos entre la administración y el personal se podría comprometer el éxito de las demás reformas. Además, se debería simplificar y racionalizar las prestaciones administrativas, entre otras cosas mediante la adopción de prácticas como la consolidación de diversas prestaciones en una suma global.

31. Los costos periódicos proyectados de la armonización de las prestaciones del personal sobre el terreno, incluido el nuevo cuadro propuesto de personal de mantenimiento de la paz, serían de aproximadamente 280 millones de dólares por año, y se sufragarían en su mayor parte con cargo a las cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz o a contribuciones extrapresupuestarias. Además, para duplicar los recursos destinados a la capacitación y la formación del personal de las Naciones Unidas, un aumento muy necesario, se necesitarían otros 10 millones de dólares por año.

Propuestas y medidas

Propuesta 1

Propongo un sistema de contratación más proactivo, selectivo y rápido, con la adopción de las medidas siguientes:

- Ampliar la búsqueda de candidatos sobre la base de una planificación estratégica de la fuerza de trabajo.
- Utilizar listas de candidatos preseleccionados.
- Establecer un servicio de contratación dedicado a apoyar a los administradores en el proceso de selección de personal.
- Reducir a 30 días la duración de los anuncios de vacantes.
- Acelerar los procesos de contratación para atender aumentos imprevistos de las necesidades.
- Ampliar las perspectivas de carrera del personal existente, y ampliar la población de candidatos idóneos, eliminando las restricciones debidas a exigencias en materia de situación contractual, cuadro de personal a que pertenece el funcionario, lugar de destino o duración del servicio. Ello comprendería la eliminación de las restricciones existentes para los postulantes a puestos de funcionario subalterno del cuadro orgánico para los que no se debe rendir un examen.
- Revisar los exámenes y las descripciones de los puestos para adecuarlos a las necesidades actuales.
- Observar estrictamente las metas de género y distribución geográfica.
- Tratar de reducir a la mitad la duración media del proceso de contratación.

Propuesta 2

Propongo un enfoque más integrado de la movilidad, que comprenda las medidas siguientes:

- Autorizar al Secretario General a trasladar a los funcionarios dondequiera que se los necesite.
- Observar estrictamente los límites vigentes para la permanencia en los puestos, designar la mayoría de los puestos del cuadro orgánico de contratación internacional como puestos sujetos a rotación, e integrar las operaciones en las sedes y sobre el terreno en un único programa de movilidad que abarque toda la Organización.
- Ampliar las actividades de capacitación y mejorar las condiciones de vida y trabajo, con un costo adicional de 10 millones de dólares anuales; el presupuesto para las actividades de capacitación se duplicará inicialmente.
- Crear mayores oportunidades para la movilidad del personal del cuadro de servicios generales.

Propuesta 3

Propongo que se fomente el talento y se promuevan las perspectivas de carrera, con la adopción de las medidas siguientes:

- **Aumentar considerablemente los recursos destinados a la formación del personal y a la promoción de las perspectivas de carrera.**
- **Formar sistemáticamente a los funcionarios del cuadro orgánico que comienzan su carrera y establecer requisitos de cumplimiento obligatorio para ascender a niveles superiores de responsabilidad.**
- **Elaborar modelos de carrera, con posibles trayectorias profesionales y puntos para pasar de una trayectoria a otra.**
- **Introducir requisitos de cumplimiento obligatorio en materia de orientación y capacitación para el personal directivo.**

Propuesta 4

Propongo modificar los arreglos contractuales y armonizar las condiciones de servicio para atender las necesidades de una Organización que está basada cada vez más en la labor sobre el terreno, mediante la adopción de las medidas siguientes:

- **Introducir un único contrato de empleo para el personal de las Naciones Unidas, sujeto a un único Reglamento del Personal. Las condiciones de servicio reflejarían la actual serie 100 y variarían en función de la duración del período de servicio ininterrumpido. Cuando el mandato de un determinado proyecto o misión tuviera claramente una duración finita, los nombramientos seguirían siendo de duración limitada para evitar la creación de esperanzas infundadas de empleo a largo plazo.**
- **Reemplazar los contratos permanentes con “nombramientos continuos”, como ya se recomendó a la Asamblea General (véase A/59/263/Add.1).**
- **Armonizar las condiciones de servicio del personal de la Secretaría sobre el terreno con las del personal de los fondos y programas de las Naciones Unidas, designando las misiones sobre el terreno con arreglo a las fases de seguridad, aplicando el régimen de operaciones especiales en los lugares de destino no aptos para familias, según proceda, y revisando el régimen de licencias de descanso y simplificando la administración, entre otras cosas mediante la consolidación de prestaciones en una única suma. El costo periódico anual sería de aproximadamente 280 millones de dólares.**

II. Invertir en personal directivo

Contexto y desafíos

32. Si el fin de la guerra fría y el advenimiento de la globalización marcaron el comienzo de una nueva era para la labor de las Naciones Unidas, tuvieron también

consecuencias directas para la función del Secretario General. En mi calidad de más alto funcionario administrativo de la Organización, desempeño funciones de gestión que me han venido exigiendo mucho más debido al extraordinario aumento del número y la complejidad de las misiones sobre el terreno y otras actividades operacionales. Pero al mismo tiempo la participación directa y activa de las Naciones Unidas en una variedad mucho más amplia de cuestiones problemáticas que en el pasado se ha traducido en una enorme cantidad de obligaciones que reclaman mi tiempo y ponen a prueba mi capacidad como instrumento político del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otros órganos de las Naciones Unidas. En resumen, se espera que yo sea el principal diplomático del mundo y que, al mismo tiempo, administre una organización grande y compleja, por así decirlo, en mi tiempo libre. Esta situación será prácticamente la misma para mis sucesores.

33. **Número excesivo de subordinados directos.** Hay actualmente más de 25 departamentos y oficinas que dependen directamente del Secretario General, y cuyo tamaño, escala y grado de complejidad son enormemente diferentes. Los más grandes disponen de miles de millones de dólares y de decenas de miles de funcionarios; los más pequeños cuentan con un puñado de funcionarios y prácticamente carecen de recursos. En la práctica, muchos jefes de departamento reciben muy poca orientación directa de mí, y están relegados a desempeñar sus funciones en compartimientos estancos, o bien se espera que trabajen juntos en “comités ejecutivos” de estructura poco precisa, sin un apoyo de la administración suficientemente fuerte para que exista entre ellos una auténtica sinergia. Además, hay un gran número de asesores, enviados y representantes especiales que me rinden cuentas periódicamente.

34. Hay también 10 jefes de programas y fondos que actualmente me rinden cuentas y requieren mi orientación estratégica. El Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, recientemente establecido, probablemente recomiende cambios a la estructura, la gobernanza y las relaciones jerárquicas de esas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

35. **Capacidad operacional insuficiente.** El puesto de Vicesecretario General, creado por la Asamblea General a fines de 1997 para prestar apoyo al Secretario General, ha aportado un aumento de la capacidad muy necesario en el nivel superior de la Organización. Su mandato era amplio: ayudar a administrar las operaciones de la Secretaría, velar por la coherencia de las actividades y los programas, y elevar el perfil y la función rectora de la Organización en los ámbitos económico y social. Sin embargo, no se invistió al Vicesecretario General de una autoridad legal explícita. No ha existido una división de funciones definida entre la Vicesecretaria y yo, y todos los funcionarios de categoría superior han seguido rindiéndome cuentas directamente. Por consiguiente, el cargo de Vicesecretario podría reforzar mucho más la capacidad de gestión en el nivel más alto de la Secretaría si se le asignara un conjunto más amplio de responsabilidades y la autoridad para llevarlas a cabo en nombre del Secretario General. De modo análogo, el puesto de Jefe de Gabinete se podría definir más claramente en términos de la prestación de apoyo directo al Secretario General en la administración diaria de su oficina propiamente dicha y su flujo de trabajo.

36. **Desarrollo insuficiente del personal directivo.** Hay muchos otros niveles de dirección en las Naciones Unidas que también necesitan atención. Una cultura deteriorada que se considera que limita la creatividad, la iniciativa, la innovación y, desde luego, la propia función rectora, ha significado que muchos administradores sencillamente pierdan la capacidad de administrar.

37. Algunos han quedado atrapados en un entorno estático en la Sede, con escasos retos u oportunidades que les permitan obtener los conocimientos especializados y la experiencia que necesitan. Otros han debido desempeñar sus funciones en condiciones difíciles sobre el terreno sin la capacitación ni una reglamentación de fácil aplicación en materia financiera y de recursos humanos que les permitiría hacer su trabajo. No hay nada más descorazonador que ver a funcionarios jóvenes y capaces, desmoralizarse y desilusionarse al ver que el camino hacia la administración está plagado de obstáculos aparentemente insalvables.

38. Muchos de estos problemas se abordan en otras secciones del presente informe. En el presente capítulo, propongo algunos cambios concretos a los que creo que debería asignarse especial prioridad, porque están dirigidos a la formación de nuestros dirigentes futuros.

Visión

39. Veo una Organización cuyo Secretario General estará dotado de los medios que necesita para atender a las necesidades y expectativas en rápida evolución en todas partes del mundo —desde el terrorismo a los derechos humanos, desde los conflictos dentro de los Estados al VIH/SIDA. Un número reducido de personas que dependan directamente del Secretario General permitirán a éste ejercer sus funciones de gestión a nivel estratégico y normativo.

40. Esto se habrá logrado introduciendo *dos* cambios principales: delegando autoridad en el Vicesecretario General en forma más sistemática, y reagrupando a los departamentos y otras entidades en torno a esferas funcionales amplias. El Secretario General continuará ejerciendo plenamente la dirección de la Organización y de los asuntos políticos y normativos, pero se delegará al Vicesecretario la responsabilidad de las políticas de gestión y los asuntos operacionales en general, lo que obviaría la necesidad que algunos han percibido de crear un nuevo puesto de oficial principal de operaciones. Aunque cada grupo debería comprender un conjunto homogéneo de funciones y actividades bajo la dirección de un Secretario General Adjunto, la intención es reducir el número de subordinados directos de categoría superior a unas ocho funciones operacionales y de apoyo. Esto puede hacerse reorganizando los departamentos, y en algunos casos agrupándolos. Además, el Vicesecretario asumiría formalmente la presidencia del Comité de Gestión de la Organización, que actualmente presido.

41. Aunque esta reforma se podrá introducir más apropiadamente cuando un nuevo Secretario General constituya su gabinete a fines de 2006, estimo que se puede lograr con el número existente de Secretarios Generales Adjuntos y Subsecretarios Generales, por lo que no sería necesario crear nuevos puestos. Este arreglo mejorará la responsabilidad operacional y la gestión de la actuación profesional; contribuirá a lograr una mayor coherencia sustantiva y orientación normativa de las operaciones de la Secretaría; y permitirá a todos los jefes de departamento desempeñar sus funciones en forma más eficaz.

Personal directivo seleccionado más rigurosamente ...

42. El año pasado, introduje nuevos procedimientos para aumentar la transparencia y la calidad de la selección de los jefes de los fondos y programas de las Naciones Unidas. Se crearon comités encargados de realizar entrevistas. Se emprendió una

verificación minuciosa de las referencias. Desde entonces se ha nombrado a varios altos funcionarios utilizando esos nuevos procedimientos, entre ellos al Administrador del PNUD, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz también ha establecido nuevas medidas para mejorar el sistema de nombramiento de los jefes de las misiones de paz sobre el terreno.

43. En mi visión del futuro, esas prácticas —sumadas a actividades de contratación mucho mejor organizadas que hasta ahora, con lo que se logrará el equilibrio geográfico y de género que debe caracterizar al equipo directivo del Secretario General— se seguirán para todos los nombramientos para ocupar puestos de categoría superior.

... mejor capacitado y respaldado ...

44. La Organización también mejorará las prácticas de capacitación y prestación de apoyo a su personal directivo. Se está practicando ya la orientación inicial obligatoria de los nuevos altos funcionarios. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha celebrado dos sesiones de orientación para personal directivo sobre el terreno y últimamente se celebró otra sesión similar para nuevos directores de categorías D-1 y D-2 en la Sede. Ello se complementará con oportunidades periódicas de capacitación, lo que permitirá al personal directivo reflexionar sobre su gestión, aprender las técnicas más modernas y comparar notas con sus homólogos. También se están preparando otros programas de capacitación en la Secretaría destinados a directivos y administradores. La Secretaría contará además con un sólido servicio consultivo en materia de gestión, al que el personal directivo podrá recurrir para obtener ayuda. Esta función, y los recursos destinados a ella en ese momento, fueron asignados a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna cuando ésta fue creada hace 10 años. Con la experiencia, he llegado a la conclusión de que la combinación de las funciones de auditoría, investigación y asesoría de gestión en una sola entidad no es la mejor fórmula. Espero que el examen externo de los órganos de supervisión que fue iniciado por la Asamblea General en diciembre de 2005 se ocupe de este problema y ofrezca otras opciones.

... y evaluado con firmeza pero con justicia

45. Un proceso de selección más riguroso, mayores oportunidades de capacitación y un apoyo sostenido al personal directivo, junto con una definición clara de sus funciones y su autoridad, permitirá a las Naciones Unidas del futuro aplicar normas de responsabilidad más estrictas pero también más justas a sus directivos. La Junta sobre el Desempeño de las Funciones Directivas que establecí recientemente está abocada a la tarea de formular criterios claros para evaluar el desempeño de los funcionarios de categoría superior, los que tendrán la obligación de hacer lo mismo respecto de los directivos subalternos que trabajan bajo sus órdenes.

46. Casi el 15% del personal del cuadro orgánico con contratos de un año de duración o más habrá alcanzado la edad de jubilación para 2010, lo que repercutirá fuertemente en las categorías de P-5 y categorías superiores. Esas jubilaciones, sumadas a un programa de gratificación excepcional por retiro voluntario, darán a la Organización la oportunidad de contratar nuevo personal idóneo en esas categorías, en consonancia con las necesidades futuras de liderazgo.

Propuestas

Propuesta 5

Propongo que se redefinan las funciones del Vicesecretario General, y que se deleguen en él la autoridad oficial y la responsabilidad de la gestión y la dirección general de las funciones operacionales de la Secretaría. El Secretario General conservaría la dirección de los aspectos políticos y normativos de la labor de la Organización.

Propuesta 6

Propongo que mi sucesor reagrupe a los 25 departamentos y entidades que actualmente dependen de manera directa del Secretario General en unos ocho grupos orgánicos. Cada grupo estaría encabezado por un Secretario General Adjunto.

Propuesta 7

Propongo que se refuercen los planes de contratación así como de capacitación y desarrollo del personal directivo con el fin de reforzar el cuadro de personal directivo de nivel medio y superior necesario para las modernas y complejas operaciones que realizan las Naciones Unidas a nivel mundial.

III. Invertir en tecnología de la información y las comunicaciones

Contexto y desafíos

47. Ninguna organización mundial, y mucho menos una organización tan profundamente involucrada en la gestión de la información como ésta, puede funcionar adecuadamente sin una infraestructura eficaz. La mayoría de las reformas propuestas en el presente informe no se puede poner en práctica sin el debido apoyo de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Además, la capacidad misma de llevar a cabo la labor que estamos realizando actualmente depende de que tomemos las decisiones acertadas sobre el componente de TIC. Ha habido una subinversión crónica en sistemas de información la que, si no se soluciona urgentemente, llegará a poner en peligro la viabilidad operacional de las Naciones Unidas en su conjunto.

48. Se han logrado varias mejoras desde que presenté una estrategia de la TIC a la Asamblea General en 2002 (véase A/57/620). Los gastos de TIC con cargo al presupuesto ordinario ascienden actualmente a más de 100 millones de dólares por año y han arrojado beneficios considerables. Todos los sistemas funcionan actualmente con muy poco tiempo de inactividad, a un ritmo similar al de las grandes organizaciones de uso intensivo de la información, tanto públicas como privadas, con una protección eficaz contra las intromisiones no autorizadas. Se han elaborado y aplicado con éxito instrumentos internos de comunicaciones y gestión de personal, como iSeek y ePAS. Se han establecido normas relativas a los elementos de infraestructura esenciales, las que están siendo aplicadas por todas las oficinas a nivel mundial, administradas por mecanismos más eficaces de examen de la gobernanza interna. Debemos además

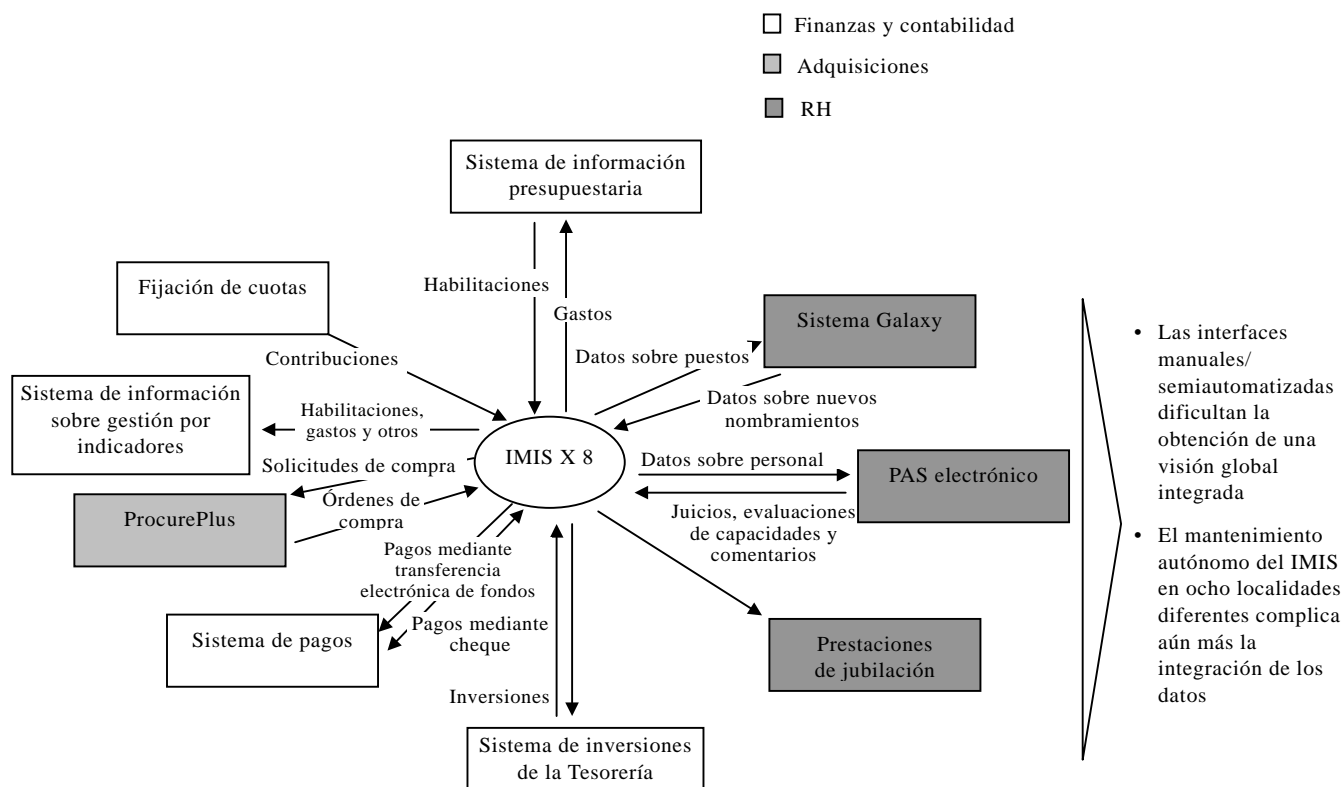
reconocer que las Naciones Unidas tienen una habilidad notable para establecer una rápida conectividad en los lugares más remotos del mundo, en los que la infraestructura o no existe o está averiada.

49. Sin embargo, los beneficios de las mejoras introducidas a nivel técnico han quedado reducidos debido a la falta de una estrategia eficaz de gestión de la información, que ha significado que el personal que trabaja en distintas localidades y departamentos no ha podido intercambiar conocimientos. Ni la cultura ni la tecnología alientan ni permiten el intercambio de conocimientos.

50. Aún prevalecen sistemas informáticos anticuados y fragmentados, con una capacidad limitada de intercambio y procesamiento de datos e información. La inversión de las Naciones Unidas en TIC, que representa el 7% del presupuesto administrativo, es insuficiente en comparación con organizaciones de tamaño similar, en las que los niveles de inversión en TIC oscilan entre el 12% y el 17%. La falta de un enfoque estratégico organizado y vertical de la TIC ha contribuido a una proliferación de sistemas independientes que suelen prestar apoyo a funciones similares. Las aplicaciones informáticas comprenden un sistema administrativo principal, el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS), para los datos básicos sobre recursos financieros y humanos, y numerosos sistemas secundarios para propósitos más específicos. Esos sistemas no están integrados unos con otros. Incluso el IMIS se mantiene en forma autónoma en varias localidades diferentes (véase el gráfico 5). No se ha diseñado ningún sistema integrado para el almacenamiento, la búsqueda y la recuperación de la información generada en las Naciones Unidas, y mucho menos para hacerlo con rapidez y en tiempo real. Ello limita nuestra capacidad para traducir los datos y los hechos en decisiones informadas sobre políticas y gestión.

Gráfico 5

El panorama actual en materia de TIC es complejo



51. Los aspectos de organización, gobernanza y apoyo de la TIC están igualmente fragmentados, lo que da origen a la duplicación de esfuerzos. Por lo menos seis departamentos diferentes tienen sus propias dependencias de TIC, y no hay un mecanismo de integración en funcionamiento entre ellos. Además, la gestión de la TIC ocupa un lugar relativamente bajo dentro de la jerarquía de la Secretaría. Como resultado, son pocos los funcionarios de categoría superior que saben hasta qué punto serían distintas las cosas si la TIC se utilizara estratégicamente para mejorar las operaciones y el proceso de adopción de decisiones de la Secretaría.

52. Esta situación en gran medida disfuncional en que se encuentra la TIC en las Naciones Unidas se deriva de los sistemas heredados y las prácticas establecidas a través de decenios. Como resultado de ello, las Naciones Unidas no han logrado aprovechar las posibilidades que ofrece la TIC como instrumento para una reforma eficaz de la gestión.

Visión

53. Veo unas Naciones Unidas en las que esa incapacidad ha sido superada con la llegada de nuevos funcionarios de alto nivel en el ámbito de la tecnología, capaces de elaborar y poner en práctica una estrategia de TIC para las Naciones Unidas en su conjunto. Las recientes deliberaciones de la Asamblea General acerca de la creación del puesto de Oficial Principal de Tecnología de la Información son un avance satisfactorio en ese sentido.

54. Bajo la dirección de ese Oficial Principal, los jefes de todos los departamentos y oficinas deberán participar activa y cooperativamente en cada una de las etapas del establecimiento de un sistema amplio de TIC. Los directivos y la entidad de TIC deberán trabajar en estrecha armonía con los departamentos y demás entidades, y mantener un diálogo constante con todos los niveles de la administración, que abarque las necesidades y los problemas tanto estratégicos como operacionales.

55. La Secretaría deberá velar por una integración mucho mayor de la gestión de su proceso de trabajo y de los conocimientos, que permita a los directivos integrar los objetivos de los programas, los conocimientos y los datos presupuestarios y financieros en un solo proceso con ayuda de la tecnología. Esto es esencial para que la Secretaría pueda administrar al personal en forma más transparente y eficiente y adquirir bienes y servicios de mejor calidad y en mayor cantidad con un menor nivel de riesgo. Además, es una condición absoluta para la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

56. La experiencia de otras entidades de las Naciones Unidas demuestra que esa integración es factible. **Un cálculo muy preliminar del costo de un sistema como éste arroja una cifra aproximada de 120 millones de dólares en inversiones adicionales a lo largo de varios años. Aunque considerable, esa cifra concuerda con las inversiones realizadas en otros sectores del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el PNUD, una entidad más pequeña pero más dispersa en todo el mundo, ha gastado 80 millones de dólares en un sistema similar. En el contexto de una actividad anual que actualmente se aproxima a los 10.000 millones de dólares, la inversión es razonable.** En efecto, el mantenimiento del defectuoso sistema actual se está volviendo rápidamente más costoso, y entraña el riesgo de una desintegración todavía más cara. Para el diseño de un sistema así deberá tenerse en cuenta la infraestructura muy rudimentaria de que se dispone en algunas localidades

sobre el terreno —especialmente en las misiones de mantenimiento de la paz. Además, se prevé que la aplicación del nuevo sistema reducirá con el tiempo los gastos de explotación anuales a medida que se vayan eliminando los sistemas heredados.

Propuestas

Propuesta 8

Pido a la Asamblea General que reactive sus discusiones sobre la creación del puesto de Oficial Principal de Tecnología de la Información, y que apruebe la creación de ese puesto tan pronto como sea posible, en la categoría de Subsecretario General. Esa categoría permitirá a su titular intervenir de lleno en los procesos de adopción de decisiones de los órganos de la Secretaría, como el Comité de Gestión. El cargo debería estar dotado de recursos humanos y financieros suficientes para definir y poner en práctica una estrategia amplia de gestión de la información en toda la Secretaría.

Propuesta 9

Propongo que se ponga en marcha de inmediato una labor sostenida de armonización de las prioridades en materia de TIC con los objetivos de rendimiento de la Secretaría mediante la incorporación de mejores instrumentos administrativos de apoyo a las decisiones; la puesta en práctica de un sistema de gestión de los documentos y su contenido a nivel de toda la Organización; y la contratación o la capacitación de personas con conocimientos de gestión y análisis de la información.

Propuesta 10

Con sujeción a los resultados definitivos de los estudios de viabilidad que pronto estarán terminados, propongo que se sustituyan los sistemas IMIS, Galaxy y otros sistemas informáticos autónomos de apoyo a la gestión por un sistema global plenamente integrado. Propongo que ese sistema, que prestará apoyo a la totalidad de las funciones de gestión, se ponga en marcha en 2009 a más tardar.

IV. Invertir en nuevas formas de prestación de servicios

A. Nuevas opciones de contratación

Contexto y desafíos

57. Los recientes adelantos de la tecnología y las prácticas de gestión han permitido a muchas instituciones de los sectores público y privado adoptar formas enteramente nuevas de obtener servicios. Éstas han permitido a los empleadores centrar sus recursos en su misión básica, mejorar su desempeño en cuanto al cumplimiento de su mandato, y asignar los recursos en forma óptima. Entre las prácticas cada vez más comunes se cuentan el traslado de ciertas funciones administrativas a otros lugares (reubicación o deslocalización); la contratación con proveedores externos de una variedad de servicios prestados anteriormente en forma interna (contratación

externa); permitir que ciertas categorías de funcionarios trabajen desde su casa (teletrabajo); y una utilización más eficaz de los servicios ya establecidos en todo el mundo.

58. Sin embargo, en las Naciones Unidas la investigación de esas opciones ha sido lenta y poco sistemática. La mayoría de los servicios administrativos y de apoyo se prestan dentro de la Organización, con frecuencia en lugares de alto costo, como Nueva York o Ginebra. En general ha existido en las Naciones Unidas una mentalidad que desalienta incluso el estudio de las opciones que existen. En nuestra calidad de organización mundial, no hay ningún motivo para que no realicemos nuestras actividades mundialmente. Sin embargo, en su resolución 55/232, de 23 de diciembre de 2000, la Asamblea General estableció varias condiciones para la contratación externa que limitan fuertemente las circunstancias en las que ésta se puede contemplar. No se ha llevado a cabo un estudio detallado de factibilidad ni una evaluación de la eficacia en función de los costos de la posibilidad de reubicar servicios importantes.

Visión

59. Veo unas Naciones Unidas que han logrado beneficios en varios frentes introduciendo nuevas prácticas, como el traslado de actividades a nuevas estaciones de trabajo. Esa medida repartirá los beneficios económicos y de empleo de esas actividades más equitativamente entre sus Estados Miembros, y al mismo tiempo logrará mayor eficacia y eficiencia. En particular, redistribuirá parte de la gran proporción de esos beneficios que fluye actualmente hacia el Estado Miembro más rico de las Naciones Unidas, porque es anfitrión de una fuerte presencia de las Naciones Unidas. La redistribución y traslado de la carga de trabajo de la Sede a otras partes del mundo beneficiará a más países y más economías; permitirá que las Naciones Unidas amplíen y profundicen el fondo común de conocimientos al que recurren para contratar; y les permitirá reducir los costos generales de sus operaciones.

60. El traslado ofrece un instrumento de excepcional precisión para cumplir lo dispuesto en el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas: “La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones de servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma de que haya la más amplia representación geográfica posible”.

61. El sistema de las Naciones Unidas recién ha comenzado a experimentar con esta práctica, pero los resultados son alentadores. El Banco Mundial trasladó algunas de sus funciones de contabilidad a Chennai (India). Además del ahorro en dólares, el traslado ha traído consigo otras mejoras, como lo observó el PNUD tras la transferencia a Copenhague de sus funciones de administración de prestaciones y nómina de sueldos en el bienio 2003-2004. Se determinó que las transacciones eran un 25% más eficientes, y el personal del PNUD en todo el mundo asignó a la calidad y la capacidad de respuesta de los servicios ofrecidos en Copenhague una calificación de 92 de un máximo de 100 en 2005. El PNUD está estudiando actualmente la posibilidad de trasladar algunas divisiones sobre conocimientos y aprendizaje, así como las dependencias regionales de apoyo a los recursos humanos a centros regionales como los de Johannesburgo y Bangkok.

62. En la Secretaría, el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias, por ejemplo, encomendó recientemente la realización de un estudio externo que analizara las opciones relativas al ciclo de producción de documentos. Los cálculos preliminares indican que los posibles ahorros derivados del traslado de la totalidad de los servicios de producción de documentos podría ascender casi al 25% de los gastos actuales en concepto de personal y localidad, lo que representaría un ahorro neto de hasta 35 millones de dólares por año.

63. La contratación con proveedores externos es una opción que debería considerarse únicamente para las funciones que no estén comprendidas entre las competencias básicas de las Naciones Unidas. Las funciones de imprenta, que aún se llevan a cabo dentro de la Organización, podrían ser candidatas adecuadas para la contratación externa. Otros niveles del ciclo de producción de documentos, como la traducción, podrían ser candidatos al traslado a lugares de destino de menor costo —pero *no* necesariamente a la contratación externa, debido al control de calidad y otros problemas.

64. Cualquier decisión de trasladar o contratar externamente una función depende de una gran variedad de factores, de los cuales el costo es sólo uno. La fiabilidad del servicio y las normas garantizadas de calidad tienen importancia fundamental. Será preciso celebrar consultas con el personal y sus representantes, y luego habrá que establecer un apoyo de transición apropiado con el fin de ayudar a los funcionarios cuyo trabajo pueda resultar afectado en última instancia.

Propuestas

Propuesta 11

Pido a la Asamblea General que modifique sus directrices anteriores y permita a la Secretaría considerar todas las opciones para la prestación de servicios, lo que incluye determinar las posibilidades de trasladar el trabajo a lugares de destino de más bajo costo, y de recurrir a la contratación externa.

Propuesta 12

Propongo que se lleven a cabo análisis sistemáticos y detallados de los costos y beneficios del traslado, la contratación externa y la prestación a distancia de los siguientes servicios administrativos:

- Traducción, edición y producción de documentos, para septiembre de 2006.
- Procesos de impresión interna y publicación, para septiembre de 2006.
- Administración del plan de seguro médico, para septiembre de 2006.
- Servicios de apoyo informático, para diciembre de 2006.
- Procesos de cuentas por pagar, cuentas por cobrar y nóminas de sueldos, para marzo de 2007.
- Administración de las prestaciones del personal, para marzo de 2007.

B. Fortalecimiento de las adquisiciones

Contexto y desafíos

65. Uno de los desafíos más grandes a que se han enfrentado las Naciones Unidas en el último decenio ha sido la extraordinaria expansión de la escala y el alcance de las adquisiciones. Debido en gran medida al enorme aumento de las operaciones de mantenimiento de la paz, a las que actualmente corresponde el 85% de todas las adquisiciones, pero también al creciente apoyo prestado a otras operaciones sobre el terreno e iniciativas de socorro, el valor de las adquisiciones mundiales de las Naciones Unidas ha ido aumentando constantemente, de alrededor de 400 millones de dólares en 1997 a más de 1.600 millones de dólares el año pasado. Se mantiene una fuerte tendencia al aumento, pues en 2006 se prevé que esa cifra será superior a 2.000 millones de dólares. Durante el mismo período, sin embargo, el número de funcionarios asignados específicamente a las adquisiciones en la Sede en realidad ha disminuido. En las misiones de mantenimiento de la paz, la tasa de vacantes de oficiales de adquisiciones sobre el terreno es del 50%.

66. Inevitablemente, esto ha puesto a prueba la solidez y la eficacia tanto de los sistemas como de los controles, y se han constatado deficiencias en ambos. Por una parte, se ha hecho evidente que nuestra reglamentación en materia de adquisiciones es demasiado compleja y engorrosa para el tipo de acción rápida que suele ser necesaria en las misiones sobre el terreno. Un ejemplo que salta a la vista es el requisito, por lo demás sensato, de obtener ofertas de múltiples proveedores, lo que puede llegar a ser un verdadero obstáculo al suministro eficaz y oportuno de bienes y servicios de importancia fundamental, desde alimentos hasta combustible, en lugares inaccesibles y aislados como algunas partes del Sudán o de la República Democrática del Congo. Por otra parte, también se ha hecho evidente que algunas de las limitadas medidas que hemos adoptado para tratar de obviar esto en los últimos años, como otorgar más autoridad para la realización de adquisiciones basadas en el terreno, no han estado acompañadas de apoyo ni de controles suficientes para evitar la mala administración y los posibles abusos. Como resultado, a pesar del arduo trabajo y la dedicación de la enorme mayoría de nuestros funcionarios, generalmente en situaciones extremadamente complejas y difíciles sobre el terreno, con demasiada frecuencia no hemos logrado estar a la altura de los altos estándares que las Naciones Unidas deben fijarse a sí mismas.

Visión

67. Aunque algunos de los problemas de la función de adquisiciones documentados en los informes del Comité de Investigación Independiente del programa “petróleo por alimentos” de las Naciones Unidas ya han sido corregidos, aún quedan por resolver problemas importantes. Un examen separado realizado por expertos externos a fines de 2005 detectó importantes deficiencias en la cultura, la supervisión de la gestión y los controles, entre ellas, procesos de adquisición anticuados, falta de armonización y apoyo de las necesidades de adquisición de los clientes, ejecución poco sistemática de los procesos, estructura de gestión deficiente y recursos insuficientes. Igualmente preocupante es el hecho de que una auditoría reciente de las actividades de adquisición de las operaciones de mantenimiento de la paz realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha suscitado considerables

inquietudes adicionales tanto con respecto a la mala administración como a la posibilidad de fraude.

68. Aparte de corregir los sistemas y poner en práctica fuertes controles internos para impedir la posible comisión de actos ilícitos, también hay grandes posibilidades de que las Naciones Unidas compren bienes y servicios a menor costo y más eficientemente si se modernizan debidamente los sistemas y los procedimientos. Para poner un ejemplo, si bien existe un sistema de calificación del desempeño de los contratistas, los resultados aún no son fácilmente accesibles en todo el sistema de las Naciones Unidas, y tampoco se han examinado sistemáticamente esos informes sobre el desempeño para obtener una medida del futuro valor de los contratistas de las Naciones Unidas. En efecto, desde contratos maestros anticuados hasta sistemas informáticos exigidos más allá de su capacidad, un equipo con exceso de trabajo carece de los instrumentos que necesita para proporcionar servicios de adquisición de la más alta calidad. Además, como en otras áreas de las Naciones Unidas, los gastos en capacitación, que son sólo de 20.000 dólares anuales para los 70 funcionarios que están en la Sede de las Naciones Unidas, también son muy inferiores a lo que se necesita.

Propuestas y medidas

69. **Para responder a esos problemas, ya están en marcha las siguientes investigaciones:**

a) **Para asegurar que se aborden con urgencia las conclusiones de las recientes auditorías y exámenes acerca de posibles irregularidades, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna está llevando a cabo actualmente, por instrucciones mías, un examen acelerado de esos casos y de otras denuncias sobre la posible conducta ilícita de algunos funcionarios en relación con las adquisiciones.**

b) **Se está realizando una auditoría forense más amplia a cargo de expertos externos, y las Naciones Unidas, también por instrucciones mías, están cooperando plenamente con los órganos nacionales encargados de hacer cumplir la ley en sus propias investigaciones.**

Propuesta 13

Propongo que esas investigaciones concluyan rápidamente y que se adopten medidas inmediatas contra cualquier funcionario de las Naciones Unidas que se determine que ha actuado indebidamente.

Propuesta 14

En términos más generales, con el fin de abordar las deficiencias básicas que se han identificado, propongo que continúe el examen detallado de las normas, reglamentos y políticas sobre adquisición que también está en marcha, centrado en seis aspectos generales:

- **Actualización de los procedimientos de adquisición a fin de que reflejen el nuevo entorno y las nuevas necesidades operacionales de las Naciones Unidas, entre ellas la necesidad de mayor transparencia y responsabilidad, mediante, por ejemplo, el establecimiento de un sistema más independiente de impugnación de las adjudicaciones de**

contratos a fin de que los proveedores dispongan de un recurso si estiman que un proceso de adquisición fue llevado a cabo injustamente.

- **Aplicación de un sistema de gestión de riesgos, que incluya instrumentos de diagnóstico para detectar las transacciones problemáticas, una rotación más sistemática del personal que presta servicios de adquisiciones y el fortalecimiento del Comité de Contratos de la Sede que supervisa el proceso de licitación. Ello asegurará que el Comité tenga la altura, el profesionalismo y la capacidad especializada que necesita para examinar las recomendaciones del Servicio de Adquisiciones.**
- **Continuación y mejoramiento de la capacitación del personal de adquisiciones tanto en materia de procesos de adquisición como en materia de ética e integridad; aplicación de los requisitos sobre declaración de la situación financiera personal a los funcionarios de adquisiciones; y una mayor atención a la promoción de las perspectivas de carrera del personal.**
- **Revisión de los requisitos que debe cumplir el personal de adquisiciones, especialmente con miras a atraer personal de alta calidad dispuesto a prestar servicios en el terreno y apoyado por una capacitación periódica y una rotación sistemática.**
- **Aumento del intercambio de información sobre cuestiones de adquisiciones dentro del sistema común de las Naciones Unidas con miras a movilizar el considerable potencial de ahorro en materia de costos y eficiencia, estimado en 5% a 20%, es decir, 100 millones de dólares a 400 millones de dólares, entre otras cosas mediante medidas como una concordancia más sistemática entre los proveedores y los lugares en que se utilizarán los bienes y servicios, la consolidación de proveedores, la redefinición de las especificaciones y un cumplimiento más estricto de los contratos.**
- **Utilización de un concepto de organismo principal para crear compradores especialistas para todo el sistema. Por ejemplo, las Naciones Unidas podrían pedir a la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición que se ocuparan de todas las compras de vehículos, al PMA que se ocupara de las necesidades de transporte aéreo y a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos que se ocupara de las necesidades de consultores y algunas otras necesidades de personal.**

Propuesta 15

Los elementos preliminares de la estrategia descrita anteriormente ya se están poniendo en práctica y propongo que se prepare para junio de 2006 un informe más completo, con medidas correctivas más detalladas, en las que se incorporen las recomendaciones del examen actual y se reflejen las conclusiones de las investigaciones y la auditoría pendientes.

V. Invertir en presupuesto y finanzas

70. Los arreglos presupuestarios y financieros son básicos para el funcionamiento de las Naciones Unidas. Primero y principal, es indispensable que los Estados Miembros paguen a tiempo la totalidad de sus contribuciones. También tiene importancia crítica la calidad de las decisiones que toman los Estados Miembros acerca del mejor modo de utilizar los recursos. Sin embargo, el mundo y nuestra misión han ido cambiando, y han ido creciendo los gastos globales y se ha difundido el conocimiento de las prácticas óptimas de gestión internacionales, pero nuestras funciones presupuestarias y financieras no han evolucionado al mismo ritmo.

Contexto y desafíos

71. Las reformas pasadas han tenido por objeto mejorar el sistema de presupuestación, el ciclo de preparación y examen del presupuesto y la gestión de los fondos fiduciarios. A pesar de las mejoras introducidas recientemente, nuestros arreglos presupuestarios y financieros actuales no permiten a la Secretaría desempeñar adecuadamente su tarea. Entre los principales desafíos figuran los que se describen a continuación.

72. **Un proceso poco flexible de ejecución del presupuesto, que limita la capacidad de las Naciones Unidas para asignar fondos estratégicamente en función de las necesidades operacionales.** Aunque gracias a las reformas anteriores se ha podido prestar de entrada mayor atención a los indicadores de desempeño y a los posibles efectos de un programa o una función determinados, la nueva metodología no ha producido ninguna modificación apreciable en la manera en que los Estados Miembros examinan las propuestas presupuestarias del Secretario General o evalúan de qué modo se ha gastado el dinero presupuestado. El proceso presupuestario se ve frenado por los debates partida por partida, el número excesivo de iteraciones a lo largo de un dilatado período de examen y la cantidad de papel que el proceso supone. La preparación del presupuesto empieza ahora con 15 meses de anticipación antes de cada bienio, anticipación excesiva para poder responder a la rápida evolución de la labor de las Naciones Unidas, con la consecuencia de que puede no haber una correspondencia exacta entre los recursos y las necesidades reales. La mayoría de los funcionarios que se ocupan de las finanzas se dedican a llevar adelante ese engorroso proceso, con lo que queda poco personal para la planificación y el análisis financieros proactivos en apoyo de los objetivos de los programas.

73. **Autoridad muy restringida del Secretario General para desplazar recursos a fin de satisfacer nuevas necesidades.** Las facultades del Secretario General para mover recursos entre los distintos programas y reasignar puestos sin aprobación de los Estados Miembros es hoy menor que antes de 1974, época en que esa flexibilidad era mucho menos necesaria. Reconociendo la necesidad de mayor fluidez, en 2003 los Estados Miembros convinieron en dar al Secretario General, a título experimental, la posibilidad de desplazar hasta 50 puestos dentro del bienio. Sin embargo esa concesión ha resultado insuficiente y al mismo tiempo poco flexible, debido en parte al gran número de condiciones restrictivas impuestas y a la falta de autoridad para reclasificar puestos según las necesidades.

74. **No existe una noción única, coherente y que todos comprendan de la rendición de cuentas en relación con la ejecución de los programas.** El logro de los objetivos de los programas tiene pocas consecuencias para la asignación de recursos, la planificación del trabajo o la evaluación del desempeño del personal directivo.

75. **Prácticas engorrosas derivadas del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada.** Hemos ido evolucionando de una institución con control centralizado a una institución descentralizada, y quizás necesitemos reexaminar más a fondo las reglas vigentes. La adopción de las Normas Contables Internacionales del Sector Público por las Naciones Unidas, que se propondrá a los Estados Miembros este mismo año 2006, requeriría una importante adaptación del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de la Organización.

76. **La insuficiente transparencia y disponibilidad de información financiera pertinente para proporcionar a los Estados Miembros o al personal directivo de la Secretaría indicaciones claras sobre la situación financiera de la Organización.** La infraestructura informática arcaica y fragmentada, los procesos manuales anticuados y la fragmentación de las cuentas en fondos para operaciones de mantenimiento de la paz y fondos fiduciarios son causa de retrasos pero también, cosa más importante, impiden la reunión y seguimiento de los datos esenciales precisos para adoptar decisiones de gestión y para asegurar una supervisión y una auditoría adecuadas.

77. Entre muchos ejemplos de este tipo de problemas quisiera citar los siguientes:

a) La Secretaría presenta cada año a la Quinta Comisión muchos miles de páginas de informes, cuyo contenido se repite en muchos casos (véase el gráfico 6). En el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General se presentaron 275 informes distintos;

b) La preparación del presupuesto se hace antes y por ello no puede incluir las experiencias derivadas del informe de ejecución del programa correspondiente al anterior período presupuestario;

c) Hay más de 150 fondos fiduciarios y 37 cuentas especiales individuales de operaciones de mantenimiento de la paz, cada uno con sus propias disposiciones y gastos de apoyo;

d) La insuficiencia de los fondos de operaciones, que cubren sólo dos o tres semanas de operaciones de las Naciones Unidas;

e) Los flujos de efectivo son lentos e impredecibles y durante el primer trimestre se recibe menos de la mitad de las sumas prorrateadas para el presupuesto ordinario. En el caso de las cuotas para la financiación del mantenimiento de la paz, que se asignan a lo largo del año, pasan varios meses antes de que se efectúen pagos importantes y el monto total pendiente suele situarse entre 1.000 y 2.000 millones de dólares;

f) La facultad presupuestaria discrecional del Secretario General no ha variado desde hace más de 30 años;

g) Menos de la mitad de las 30 oficinas y departamentos de la Secretaría cuentan con dependencias o personas dedicadas específicamente a la evaluación de programas.

Gráfico 6
Tanto los Estados Miembros como la Secretaría están abrumados por el gran número de informes

Informes presentados a la Quinta Comisión en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General
Total: 275 informes en un año

<i>Dependencia que presenta los informes</i>	<i>Número de informes presentados</i>
División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	45 informes
Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto	78 informes (16.000 páginas)
Dependencia Común de Inspección	13 informes
Junta de Auditores	21 informes
Oficina de Servicios de Supervisión Interna	25 informes
Oficina de Gestión de Recursos Humanos	13 informes
División de Planificación de Programas y Presupuesto	28 informes
Informe sobre el presupuesto	35 secciones (26.000 páginas)
Otras dependencias del Departamento de Gestión (y respuestas por escrito a preguntas)	31 informes
Otros departamentos	21 informes
... y 80 exposiciones orales de la Secretaría	

Visión

78. Veo unas Naciones Unidas que habrán resuelto esos problemas fundamentales y en las que:

a) Habrá un proceso presupuestario flexible y con orientación estratégica, partiendo de las reformas anteriores que introdujeron en la Secretaría la presupuestación basada en los resultados;

b) Los Estados Miembros y la Secretaría establecerán el equilibrio adecuado entre el control y la libertad administrativa y entre la dirección y las orientaciones que proporcionan los Estados Miembros y la flexibilidad que necesita la Secretaría para cumplir esos deseos. Así, la Secretaría tendrá las facultades necesarias para desplegar y desplazar recursos a fin de desempeñar con eficacia los mandatos que le asignen los Estados Miembros;

c) Habrá una relación clara entre desempeño y asignación de recursos, lo que permitirá gestionar del mejor modo posible las sumas que los Estados Miembros invierten en las Naciones Unidas. Esto daría a los Estados Miembros más confianza en la transparencia y disponibilidad de información pertinente en la que basar sus decisiones, les permitiría invocar la responsabilidad del personal dirigente en relación con los resultados concretos obtenidos y les daría la seguridad de que sus contribuciones financieras se utilizan de manera eficiente.

79. Las propuestas que se exponen a continuación constituyen los primeros pasos hacia la realización de esa visión.

Propuestas

Propuesta 16

En la esfera de la planificación presupuestaria estratégica y la ejecución del presupuesto, propongo que:

- Los Estados Miembros y la Secretaría trabajen juntos para encontrar el modo de acentuar el carácter estratégico del examen del presupuesto, reducir los procesos duplicativos, detallados y que requieran un trabajo excesivo, y armonizar los insumos principales en los procesos ordinario, de mantenimiento de la paz y extrapresupuestario.
- Los ciclos presupuestarios se acorten y se hagan coincidir con el año civil. La duración de la preparación y aprobación del presupuesto ordinario debería limitarse a 12 meses y todas las etapas del proceso de examen presupuestario tendrían lugar durante la parte principal (de septiembre a diciembre) de los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General. El ciclo presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz se haría coincidir con el año civil.
- Las consignaciones presupuestarias se agruparían en 13 partes en lugar de las 35 secciones actuales.
- Los puestos se aprobarían en cifras globales y se agruparían en cuatro grandes categorías. La Secretaría presentaría una plantilla indicativa exclusivamente con fines de información. El Secretario General tendría facultades para redistribuir los puestos según fuera necesario y reclasificar hasta el 10% de los puestos dentro de cada gran categoría en un período presupuestario dado.
- El Secretario General estaría facultado para, en un período presupuestario dado, utilizar las economías resultantes de los puestos vacantes, cuyo valor no superara el 10% del presupuesto global correspondiente a los puestos, para nuevas prioridades o actividades no previstas.

Propuesta 17

En la esfera de las prácticas de gestión financiera, propongo que:

- Las cuentas de mantenimiento de la paz para las distintas misiones sobre el terreno se consoliden a partir de 2007 en un único conjunto de cuentas e informes, a fin de mejorar la gestión del efectivo y la flexibilidad operacional.
- En julio de 2006 se introduzca una nueva política, en sustitución de las cuatro instrucciones administrativas vigentes actualmente, para regir la gestión simplificada de los fondos fiduciarios. Los objetivos fundamentales incluirían la simplificación de las reglas y procedimientos, la introducción de una categoría única, coherente y flexible de fondos fiduciarios y el establecimiento de una nueva norma

para los gastos de apoyo, inferior al 13% actual, para que correspondiera mejor a la estructura de tarifas en vigor en los fondos y programas de las Naciones Unidas.

- El límite máximo de la autorización para contraer obligaciones otorgada por la Asamblea General para las operaciones de mantenimiento de la paz se aumente de 50 millones a 150 millones de dólares y se desvincule de determinadas decisiones del Consejo de Seguridad.
- El nivel del Fondo de Operaciones para el presupuesto ordinario se aumente de 100 millones a 250 millones de dólares.
- Los excedentes presupuestarios, incluidos los de las operaciones de mantenimiento de la paz, se retengan para su utilización en períodos ulteriores, con sujeción a la aprobación de los Estados Miembros.
- Se cree un fondo independiente para cubrir los gastos imprevistos derivados de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de la inflación, fondo que se financiaría mediante la transferencia de excedentes presupuestarios.
- Se cobre un interés por las cuotas atrasadas de un Estado Miembro.

Propuesta 18

En la esfera de la evaluación de resultados y presentación de informes, propongo que:

- Se aumenten los recursos para las actividades de las Naciones Unidas en materia de medición de los resultados, que al mismo tiempo deberían racionalizarse.
- Los mecanismos de supervisión y evaluación se reformen y sincronicen de modo que sus resultados puedan evaluarse para la preparación del presupuesto siguiente.
- El proceso de presupuestación y planificación se vincule de manera explícita con los resultados de la ejecución, la planificación del trabajo y la evaluación del desempeño del personal directivo, a fin de garantizar la gestión eficaz de los recursos proporcionados por los Estados Miembros.
- Se introduzca un nuevo informe anual (véase un examen más detallado en la sección VI *infra*) y se tomen otras medidas para consolidar y simplificar los informes financieros.

* * *

80. La reestructuración de la plataforma financiera de la Secretaría según esos principios fundamentales de una presupuestación y unos resultados transparentes y de una gestión flexible pero responsable requerirá un proceso de cambio permanente. La experiencia de los fondos y programas de las Naciones Unidas muestra que la reestructuración de procesos operativos fundamentales de ese tipo requiere cambios de actitud y de cultura que no pueden introducirse de la noche a la mañana. En

particular el personal directivo debe aprender a asumir responsabilidades y a dominar la utilización de los sistemas informáticos de gestión.

VI. Invertir en gobernanza

81. En las secciones II a V *infra* he descrito los grandes cambios que considero necesarios en la gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas y de los recursos que le confían los Estados Miembros. En la presente sección sugeriré algunas mejoras en el modo en que la Secretaría se explica ante los Estados Miembros y ante el público, y del modo en que la Secretaría y los Estados Miembros colaboran en las cuestiones de gestión y presupuesto. Mi objetivo es asegurar que los Estados Miembros reciban informes de alta calidad, precisos y oportunos sobre la actuación de la Secretaría y dispongan de instrumentos eficaces para lograr que la Secretaría sea realmente responsable del cumplimiento de sus mandatos y de la gestión de sus recursos. Las Naciones Unidas deberían ser accesibles a sus propietarios (los Estados Miembros) y a sus usuarios, es decir, a todos quienes recurren a sus servicios o tienen tratos con la Organización. Esto requiere un esfuerzo de transparencia por parte de la Secretaría y también un cierto grado de ajuste en los propios órganos intergubernamentales.

Contexto y desafíos

82. **Los presentes procesos de presupuestación y adopción de decisiones se caracterizan por una falta evidente de claridad y transparencia.** Los Estados Miembros reciben de la Secretaría una avalancha de informes que contienen mucha información pero que no están organizados estratégicamente y, por consiguiente, tienen muy poca utilidad como instrumentos de análisis. La Quinta Comisión, en particular, recibe actualmente más de 270 informes al año, y ninguno de ellos da una visión única, completa y coordinada de la gestión de la Secretaría. Esa superabundancia de informes resulta abrumadora tanto para la Secretaría como para los Estados Miembros (véase el gráfico 6). Obliga a los Estados Miembros a dirigir a los funcionarios preguntas muy detalladas para tratar, no siempre con éxito, de tener una visión general de la situación. Los informes son demasiado largos, su número es excesivo y con harta frecuencia llegan tarde, con lo que los Estados Miembros disponen de poco tiempo para examinarlos.

83. **La actual política de las Naciones Unidas respecto del acceso externo a la documentación tampoco es muy útil para el público.** Esa política no es clara ni sistemática. Las normas existentes establecen una presunción teórica en favor de la comunicación de los documentos al público previa solicitud, pero no establece criterios precisos para decidir cuándo se ha de denegar ese acceso. En la práctica, los jefes de los distintos departamentos u oficinas deciden caso por caso, y no hay un proceso de revisión o apelación para quienes consideran que se les ha denegado sin razón el acceso a un determinado documento.

84. **El actual sistema de interacción entre la Secretaría y las comisiones y los comités de la Asamblea General a veces es disfuncional porque hay demasiadas comisiones distintas, el número de sus miembros es excesivo y muchas veces sus programas se superponen.** En particular:

a) La interfaz entre la Quinta Comisión y la Secretaría adolece de la excesiva importancia que se da a los detalles. Esto se debe en parte al tamaño de la Comisión (191 miembros), y en parte a la falta de límites a la duración de los debates, lo que impide un diálogo estratégico y la participación frecuente de los jefes de misión;

b) La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), que proporciona asesoramiento técnico a la Quinta Comisión, también dedica mucho tiempo a un interrogatorio paralelo y detallado, partida por partida, de los funcionarios, y tampoco en este caso se llega siempre a un juicio estratégico. Así, es frecuente que el mismo tema se trate una vez en la CCAAP y otra vez en la Quinta Comisión;

c) El Comité del Programa y de la Coordinación absorbe unos recursos y un tiempo considerables pero ya no cumple ni su mandato de coordinar las actividades de los diferentes programas con cargo al presupuesto ordinario ni el de evaluar el desempeño de la Secretaría. No han tenido éxito las iniciativas para reformarlo.

Visión

85. Según yo lo veo, los Estados Miembros y la Secretaría trabajarían juntos en las siguientes condiciones:

a) **Procesos viables de adopción de decisiones.** Para examinar detalladamente las cuestiones, los Estados Miembros trabajarían en grupos pequeños pero representativos, ateniéndose a unos plazos estrictos y contando con el apoyo de expertos, con un mandato claro de aprobar o rechazar las propuestas, y así los órganos principales podrían centrarse en las cuestiones estratégicas;

b) **División clara del trabajo.** Los órganos intergubernamentales gobernarían la Organización, en el sentido de que adoptarían las decisiones de alto nivel sobre prioridades, políticas y asignación general de recursos y proporcionarían aportaciones sustantivas de expertos. Para realizar esas tareas sería preferible que dejaran la gestión de los detalles operacionales a la Secretaría, y juzgaran a los administradores según los resultados, sin necesidad de realizar un examen renglón por renglón de cada partida de gastos;

c) **Mecanismo creíble de presentación de informes.** Los Estados Miembros recibirían de la Secretaría análisis precisos y oportunos, que hoy necesitan más que nunca, dada la multitud de tareas que tiene que realizar y de demandas que atender. Esto se lograría no con *más* informes sino con menos informes, mejores y más claros, lo que permitiría a los Estados Miembros evaluar las medidas adoptadas por la Secretaría y asegurarse de que sus mandatos se cumplen adecuadamente;

d) **Transparencia.** Habría que decir claramente al público que puede solicitar documentos a la Secretaría de las Naciones Unidas, explicando la manera de solicitarlos y explicando los principios según los que se aceptarían o rechazarían las solicitudes, y todas las solicitudes recibirían una rápida respuesta.

Propuestas

Propuesta 19

Propongo que se mejoren nuestros mecanismos de presentación de informes preparando un único informe anual general, que incluya amplia información sobre finanzas y programas; identificando las posibilidades de simplificar todos los informes de la Secretaría; poniendo a disposición de los Estados Miembros informes sobre la ejecución financiera en tiempo real; y mejorando el acceso del público a la documentación de las Naciones Unidas. Más concretamente:

- Un único informe anual general del Secretario General a la Asamblea General sobre la labor de la Organización, según está dispuesto en la Carta, consolidará la información que actualmente se presenta en cinco informes diferentes, de modo que la labor financiera y operacional de la Secretaría pueda medirse fácilmente en relación con los objetivos estratégicos fijados por los Estados Miembros. Esto no sólo mejorará la calidad de la comunicación entre la Secretaría y los Estados Miembros sino que también permitirá que éstos mantengan entre ellos debates estratégicos más importantes.
- Los más de 30 informes que se presentan actualmente sobre cuestiones de administración y finanzas se reducirán a seis.
- También proporcionaremos a los Estados Miembros estados consolidados y en tiempo real de nuestros resultados financieros, con periodicidad trimestral regular, una vez establecidos los sistemas de información necesarios.
- En mayo de 2006 presentaré a los Estados Miembros, para su examen y aprobación, una propuesta detallada con normas nuevas y claras sobre el acceso del público a la documentación de las Naciones Unidas.

Propuesta 20

Propongo tres nuevos principios para la interacción entre la Secretaría y las principales comisiones y comités presupuestarios de la Asamblea General:

- Las comisiones y comités deberían ponerse de acuerdo para centrarse en las principales cuestiones presupuestarias, insistiendo en la planificación y en el análisis del desempeño.
- Tanto las reuniones plenarias como los grupos de trabajo deberían respetar unos plazos estrictos para el examen del presupuesto y la adopción de decisiones.
- Las sesiones plenarias se utilizarían para adoptar decisiones sobre las principales cuestiones relacionadas con el presupuesto y no para debatir interminablemente sobre cada renglón del presupuesto.

Propuesta 21

Pido a la Asamblea General que estudie el modo de reformar sus estructuras para colaborar con la Secretaría en cuestiones administrativas y presupuestarias. En consecuencia, aunque por supuesto se trata de una cuestión que corresponde decidir a los Estados Miembros, éstos quizás podrían:

- Reconsiderar la necesidad de un Comité del Programa y de la Coordinación independiente, dado que la labor de ese Comité duplica en muchos aspectos la de la Quinta Comisión y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.
- Establecer un mecanismo de evaluación de programas para reforzar la capacidad de la Quinta Comisión para examinar la totalidad de los 10.000 millones de dólares de los recursos de la Secretaría y crear un vínculo entre la ejecución de los programas y el examen del presupuesto.
- Elevar el nivel de su representación en la Quinta Comisión, instando a los jefes de misión a que participen más directamente.
- Examinar el nivel de las competencias técnicas necesarias para prestar servicios en la CCAAP, a fin de que ésta pueda desempeñar plenamente su función como grupo de expertos de apoyar y asesorar a la Quinta Comisión.
- Elevar el nivel de los programas de la Quinta Comisión y la CCAAP e imponer plazos a las reuniones, a fin de dedicar menos tiempo a un examen detallado y más al examen de las cuestiones estratégicas fundamentales.
- Examinar el modo de que las discusiones estratégicas tengan lugar en reuniones de un tamaño manejable, posiblemente dividiendo el volumen de trabajo de la Quinta Comisión entre algunos grupos de trabajo de composición limitada, o incluso considerar si se podría elegir un comité ejecutivo entre sus miembros y pedirle que presentara recomendaciones convenidas ante la Comisión en pleno.

Recuadro 2

Reforzamiento de las funciones de supervisión y auditoría

Un sistema adecuado de supervisión y auditoría es de importancia crítica tanto para asegurar una buena gestión como para garantizar los más altos niveles de integridad y responsabilidad. Actualmente las Naciones Unidas son objeto de la actividad de múltiples órganos de auditoría y revisión, tanto internos como externos —entre ellos la Junta de Auditores, la Dependencia Común de Inspección y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna— cuyos mandatos y atribuciones varían y a veces coinciden parcialmente. Además, la propia Oficina de Servicios de Supervisión Interna tiene una serie compleja de responsabilidades que se prestan a la aparición de posibles conflictos entre su función de prestar servicios de asesoramiento sobre gestión a los departamentos de las Naciones Unidas y sus funciones de investigación y auditoría. Esta última función, en cuyo contexto la Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha proporcionado tradicionalmente auditorías internas para

su utilización por el personal directivo, también se ha desenfocado como resultado de la reciente decisión de la Asamblea General en virtud de la cual la Oficina presenta directamente informes a los Estados Miembros así como al Secretario General y los Estados Miembros pueden tener acceso directo a sus informes.

Esta complicada serie de arreglos, así como los problemas descubiertos en la gestión del programa petróleo por alimentos, el escándalo de la explotación sexual en algunas de nuestras misiones de mantenimiento de la paz y la inquietante evidencia de conductas ilícitas en nuestro sistema de adquisiciones, han reforzado mi arraigado convencimiento de que es preciso reforzar considerablemente la capacidad de auditoría e investigación independiente de las Naciones Unidas. Por eso propuse inicialmente un examen completo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en 2004; y repetí mi petición en el informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005), que presenté a la Asamblea General en 2005. Para mí fue una gran satisfacción ver que esta propuesta recibió el apoyo unánime de los Jefes de Estado y de Gobierno en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y celebro el hecho de que decidieran combinar ese examen con el examen amplio de las disposiciones de gobernanza de las Naciones Unidas ya recomendado por la Junta de Auditores. Por la misma razón también considero muy satisfactorias las decisiones de la Asamblea General de aprobar importantes nuevos recursos para la Oficina de Servicios de Supervisión Interna tanto en junio como en diciembre de 2005 y de apoyar la creación de un Comité Asesor de Auditoría Independiente como mecanismo adicional para asegurar que los Estados Miembros dispongan del asesoramiento experto independiente que necesitan para ejercer mejor sus responsabilidades de supervisión.

En el informe que presenté a la Asamblea General en noviembre de 2005 sobre la aplicación de las decisiones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, definí las atribuciones detalladas de ese nuevo Comité, aprovechando las mejores prácticas y los parámetros de órganos similares en organizaciones comparables. También definí el mandato para el examen de la gobernanza y la supervisión que se está realizando actualmente. Espero sinceramente que de ese examen salga una división más racional del trabajo y las responsabilidades entre los diversos órganos de auditoría y supervisión y que les permita contar con todos los recursos y la capacidad necesarios para desempeñar su muy importante función. En lo que respecta concretamente a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, además de buscar la manera de incrementar su capacidad de auditoría e investigación, que creo es esencial, espero también que el examen a) estudiará las repercusiones de la nueva línea directa de presentación de informes de la Oficina a la Asamblea General en lo que se refiere a la capacidad de la Secretaría para recurrir a su capacidad de auditoría interna como elemento de las decisiones de gestión y b) analizará explícitamente la conveniencia de que la Oficina de Servicios de Supervisión Interna conserve sus funciones de asesoramiento en cuestiones de gestión.

VII. El camino a seguir: invertir para el cambio

A. Necesidades globales de recursos

86. Los procesos de cambio como los que se han descrito en el presente informe, que suponen la reforma a fondo de una gran organización, sólo se pueden llevar a cabo con éxito desplegando recursos considerables. Como dije al comienzo del presente informe, las Naciones Unidas han sufrido por la insuficiencia de las inversiones. Esa es una factura que inevitablemente habrá que pagar. El costo exacto de todas estas reformas dependerá evidentemente de los detalles que todavía están por determinar. No obstante, he hecho una lista de varios elementos importantes y vitales de aumento de los gastos:

- a) Mejorar las prestaciones y las condiciones sobre el terreno a fin de crear un personal mundial único.
- b) Aumentar las inversiones en capacitación, contratación y desarrollo de los recursos humanos.
- c) Reforzar las funciones clave, como las adquisiciones y la gestión en general.
- d) Introducir una nueva plataforma de tecnología de la información.
- e) Aprobar un programa de gratificación excepcional por retiro voluntario.

87. Las sumas necesarias pueden parecer importantes pero:

- a) Con el tiempo, quedarán compensadas por los considerables ahorros en los gastos de funcionamiento que se derivarán de las reformas;
- b) También se compensarán con las importantes economías obtenidas con la reforma de las adquisiciones, el traslado del trabajo y la simplificación de la administración;
- c) En combinación con el actual examen del mandato que está realizando la Asamblea General, ofrece la perspectiva de una Secretaría mucho más centrada y profesional que puede llevar a cabo las tareas que le confíen los Estados Miembros;
- d) Sin esas amplias reformas, es casi seguro que acabaríamos gastando sumas considerables en nuevas tentativas fragmentarias que no permitirían resolver las cuestiones fundamentales;
- e) Más importante, esas reformas nos traerán una Organización mucho más productiva con un personal mucho más motivado. De hecho, la inversión sería muy modesta en comparación con el costo de *no* reformar las Naciones Unidas. Los resultados de esta reforma, considerando los beneficios que todos los Estados Miembros y sus pueblos pueden esperar de unas Naciones Unidas realmente eficaces, atentas a las necesidades del siglo XXI, serán de inconmensurable importancia para el mundo.

B. Cambio inmediato y visible

88. La experiencia en el sistema de las Naciones Unidas y en otras partes nos enseña que las iniciativas de cambio o de reforma muchas veces fracasan, o no se mantienen, sin un liderazgo enérgico desde lo más alto, apoyado por un grupo de administradores y funcionarios responsables que dediquen todo su tiempo a hacer realidad el cambio. Sería pues ingenuo esperar que la amplia transformación que se describe en este informe se vaya a producir por sí sola. La Secretaría y los Estados Miembros, en estrecha colaboración, tendrán que perfeccionar los planes y convertirlos en propuestas detalladas, con una estrategia de aplicación bien definida —que a su vez debe ser producto de consultas entre los Estados Miembros y con el personal a todos los niveles. Porque el cambio que propongo, que es esencialmente un cambio de *cultura*, no puede lograrse de la noche a la mañana. Es urgente, y estoy dispuesto a aplicarlo en todo lo que pueda durante los nueve meses que me quedan como Secretario General. Pero tendrá que proseguirse sin pausa durante varios años y todo esto no ocurrirá sin una estructura apropiada que administre el cambio y lo lleve adelante.

1. Una oficina de gestión del cambio

89. La gestión de un cambio de esta magnitud no es una función que pueda ejercerse a tiempo parcial. Será preciso establecer en la Secretaría una capacidad específica para ello —una oficina de gestión del cambio, con un mandato claro y un plazo para cumplirlo— que según propongo trabajaría en estrecha colaboración con un grupo pequeño pero representativo de Estados Miembros que aportarían su apoyo y sus orientaciones.

90. Esa oficina, que rendiría informes al Vicesecretario General, trabajaría con los jefes de departamento y otros altos funcionarios de la Secretaría, para planificar y coordinar la aplicación de las reformas. Supervisaría la ejecución y responsabilizaría a los jefes de departamento de la parte que les correspondiera. Establecería grupos de trabajo para identificar y resolver problemas concretos y supervisaría su labor. Estaría dirigida por un funcionario de nivel superior que gozara del respeto de todos y tuviera un conocimiento profundo de la Organización y que también comprendiera plenamente el contexto y el contenido del programa de reforma; esa persona contaría con el respeto de los principales responsables de la adopción de decisiones en la Secretaría y tendría acceso a ellos.

2. Gratificación excepcional por retiro voluntario

91. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron considerar “una propuesta detallada sobre el marco de una gratificación excepcional por retiro voluntario para mejorar la estructura y la calidad del personal, que incluya una indicación de los costos conexos y los mecanismos necesarios para asegurar que se alcancen los objetivos previstos” (véase el párrafo 163 c) de la resolución 60/1 de la Asamblea General). Espero presentar en breve esa propuesta a la Asamblea General. Será un instrumento esencial para aplicar las reformas propuestas en el presente informe y las conclusiones del examen de los mandatos que va a llevar a cabo la Asamblea. Antes de finalizar mis propuestas será preciso consultar a los representantes del personal y esas propuestas se basarán en cuatro principios:

a) El Secretario General debe estar facultado para reasignar al personal de conformidad con las prioridades de la Organización. El personal al que se ofrezca la posibilidad de una gratificación excepcional por retiro voluntario deberá pues ser seleccionado sobre la base de un análisis de las competencias necesarias, teniendo en cuenta tanto las reformas de gestión —incluidas la simplificación de los procesos operacionales, la variación de las competencias necesarias, el traslado del trabajo y la contratación externa— como el examen de los mandatos. Las decisiones que los Estados Miembros puedan tomar en relación con mis propuestas en esta esfera determinarán también la escala del programa;

b) Es preciso salvaguardar los intereses de la Organización asegurándose de que el retiro voluntario no dé lugar a la pérdida de un personal cuyas competencias, experiencias o conocimientos correspondan a las necesidades operacionales de la Organización;

c) La reducción natural prevista de la plantilla, particularmente en los niveles superiores, como consecuencia de las jubilaciones puede afectar a la escala del propuesto retiro voluntario;

d) Los mecanismos para la aplicación de la gratificación excepcional por retiro voluntario deben ser transparentes y equitativos, con salvaguardias para evitar toda decisión arbitraria y mantener los objetivos estratégicos de la Organización.

92. Mi propuesta ofrecerá opciones para la gratificación excepcional por retiro voluntario; el costo exacto dependerá de la opción que prefieran los Estados Miembros. Hay que prever que el costo de la gratificación excepcional por retiro voluntario sería aproximadamente de 100.000 dólares por funcionario. Así pues, si la gratificación excepcional se concede a 500 funcionarios el costo aproximado sería de 50 millones de dólares; y 1.000 funcionarios costarían 100 millones. Esto lo considero totalmente justificado como inversión en las Naciones Unidas del futuro, que han de contar con un personal cuyas competencias y aptitudes respondan a sus prioridades.

Propuesta 22

En consecuencia, propongo que se consignent recursos específicos para garantizar la aplicación completa de las propuestas detalladas que resulten de este proceso. En particular, se necesitarán recursos en las primeras etapas para una oficina de gestión del cambio y una gratificación excepcional por retiro voluntario.

Propuesta 23

Insto a los Estados Miembros a que sin más tardanza consignent recursos destinados específicamente a una oficina de gestión del cambio y establezcan un mecanismo intergubernamental apropiado para trabajar con ella. La rápida adopción de esas decisiones haría que tanto nuestro personal como el mundo exterior vieran claramente que el programa global de reforma es serio y creíble.

VIII. Conclusión

93. Sólo con un esfuerzo de esta magnitud —una reforma de la gestión tan amplia como profunda— podemos crear una Secretaría de las Naciones Unidas que esté verdaderamente preparada para ejecutar todos sus mandatos, que utilice con prudencia los recursos de sus Estados Miembros y rinda cuentas plenamente de ellos, y que sepa ganarse la confianza de toda la comunidad mundial. Cuando los problemas con que se enfrenta la humanidad van adquiriendo un carácter cada vez más mundial y el mundo necesita cada vez más una institución mundial que permita forjar y ejecutar estrategias mundiales, es más necesario que nunca que las Naciones Unidas estén a la altura de la promesa de la Carta y, por sobre todo, de las exigencias y esperanzas de las generaciones presentes y futuras.

Recuadro 3

Propuestas que requieren la decisión y el apoyo de la Asamblea General

Ofrecemos a los Estados Miembros una breve lista de cuestiones que requerirán su decisión y apoyo.

Conseguir que la Organización contrate a las personas más capacitadas y obtenga de ellas un resultado óptimo:

- Modificar los requisitos actuales en el sistema de contratación, promoción y asignación del personal de las Naciones Unidas.
- Autorizar explícitamente al Secretario General para trasladar a los funcionarios en función de las necesidades de la Organización.
- Ampliar los actuales requisitos de movilidad y aprobar un sistema de contrato simplificado.
- Aumentar la inversión en programas de desarrollo y capacitación del personal.
- Armonizar las prestaciones del personal de las Naciones Unidas sobre el terreno con las de los fondos y programas de las Naciones Unidas.

Equipar a la Organización con tecnología moderna de información y comunicaciones:

- Crear un puesto de Oficial Principal de Tecnología de la Información.
- Comprometerse a desarrollar un sistema informatizado de apoyo a la gestión que sea mundial y totalmente integrado, a reserva de los resultados del actual estudio de viabilidad.

Asegurar que la Organización obtenga el máximo rendimiento de las sumas que gasta en servicios:

- Examinar las directrices sobre los distintos modos de prestación de servicios y llegar a un acuerdo para la preparación de análisis de costo/beneficio en ciertas esferas administrativas.

Asegurar que la gestión financiera y presupuestaria sea transparente y eficiente:

- Acortar el ciclo de examen y aprobación del presupuesto por programas de la Organización.
- Dar al Secretario General mayores facultades discrecionales en materia de presupuesto en la consolidación de las cuentas de mantenimiento de la paz para distintas operaciones sobre el terreno.
- Introducir mejoras en el sistema de gestión financiera —incluida la delegación de facultades financieras con un marco claro de control.
- Aumentar la capacidad para supervisar y evaluar el desempeño.

Mejorar la rendición de cuentas de la Secretaría a los Estados Miembros:

- Aprobar mecanismos perfeccionados de presentación de informes a los órganos intergubernamentales.
- Decidir determinar los medios de mejorar la interacción con la Secretaría sobre cuestiones de gestión.

Asegurarse de que el cambio se lleve a cabo de manera resuelta y sostenida:

- Apoyar la creación de una capacidad de gestión del cambio.
- Continuar apoyando el proceso de gestión del cambio.