



## DECIMOTERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Cuestiones relacionadas con la  
Dependencia Común de Inspección****a) Examen de la colaboración de la OIT  
con la Dependencia Común de Inspección  
de las Naciones Unidas**

1. El presente documento responde a la petición efectuada en la reunión del Consejo de Administración<sup>1</sup> en marzo de 2003 para que se examinara la relación de la OIT con la Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas.
2. La DCI es un órgano subsidiario permanente de la Asamblea General de las Naciones Unidas y demás organizaciones que han aceptado su estatuto. Su objetivo declarado es mejorar la eficiencia del funcionamiento financiero y administrativo del sistema de las Naciones Unidas. El estatuto de la DCI insta a sus inspectores a «dar una opinión independiente, basada en sus funciones de inspección y evaluación, con objeto de mejorar la gestión y los métodos y lograr una mejor coordinación entre las organizaciones», y añade que «podrán proponer las reformas o formular las recomendaciones que consideren necesarias a los órganos competentes de las organizaciones». La afiliación de los organismos a la DCI es electiva, y para poder retirar su aceptación deben notificarlo al Secretario General con dos años de anticipación. Todos los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas (a excepción del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), así como el Organismo Internacional de Energía Atómica, forman parte de la DCI. El Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no son miembros. La OIT participa en la DCI desde el 1.º de enero de 1968.
3. La DCI está compuesta por un máximo de 11 inspectores de la categoría D2, nombrados por un mandato de cinco años. En 2002, el personal de la DCI estaba compuesto por un Secretario Ejecutivo (D2), once inspectores, siete oficiales de investigación (dos P5, tres P4, y dos P3), un oficial de tecnología de la información (P3), cuatro auxiliares de investigación (un G7 y tres G6), y otros siete funcionarios del cuadro de servicios generales. Para el bienio 2004-2005, el presupuesto total es de aproximadamente

<sup>1</sup> Documento GB.286/12/3, informes de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración. Tercer informe: Propuestas de Programa y Presupuesto para 2004-2005, párrafos 111, 112 y 125.

8 millones de dólares de los Estados Unidos. La Dependencia prepara informes, notas y cartas confidenciales. En cuanto a los primeros que se han publicado con una frecuencia de ocho informes al año durante los últimos cuatro años, se dirigen a una o varias organizaciones, o a todas las organizaciones cuando el asunto es de interés para el sistema en su conjunto, para su examen por los órganos legislativos competentes de las organizaciones interesadas. Además, la DCI presenta un informe anual a la Asamblea General y a los órganos competentes de las organizaciones participantes. El estatuto de la DCI establece que los asuntos objeto de inspección por la Dependencia se basan en sus «observaciones, experiencia y evaluación de las prioridades» así como en las solicitudes de las organizaciones participantes. La Dependencia recaba información de los organismos mediante la distribución de cuestionarios, realizando entrevistas y reuniones y solicitando documentación.

4. Para la elaboración del presente documento, la Oficina se reunió con el Presidente y con varios inspectores de la DCI para examinar las cuestiones planteadas y pedirles su colaboración. Sus observaciones serán proporcionadas en un documento aparte.

## Informes y recomendaciones de la DCI

5. En el cuadro siguiente se ofrece un resumen de las recomendaciones y de los informes de la DCI sobre el conjunto del sistema de las Naciones Unidas preparados durante los últimos cuatro años.

Año	Número de informes preparados por la DCI	Número de informes sobre el conjunto del sistema, aplicables a la OIT	Número de recomendaciones en los informes aplicables	Número de recomendaciones aplicables a la OIT
1999	7	3	28	14
2000	9	3	22	15
2001	6	2	12	6
2002	12	9	84	45
Total	34	17	146	80

6. De las 80 recomendaciones aplicables a la OIT, 22 proponen medidas que requieren la adopción de decisiones por parte del Consejo de Administración. Las otras 58 recomendaciones están dirigidas a los «Jefes Ejecutivos».
7. Las recomendaciones de la DCI contenidas en los informes sobre el conjunto del sistema se aplican a organizaciones muy diversas. Dado que los demás miembros son intergubernamentales, las recomendaciones de la DCI tienden a prestar escasa atención a las características de la OIT, en particular a su singular estructura tripartita. Algunas de las recomendaciones que han sido comunicadas a la PFA en esta reunión<sup>2</sup> ponen de manifiesto esta falta de atención.
8. Las recomendaciones de la DCI no suelen ser lo suficientemente claras, pertinentes o concretas para que sean utilizadas directamente por la OIT. A menudo consagran principios que ya aplica la OIT. Dado que los contenidos y formas heterogéneos de las recomendaciones de la DCI no pueden resumirse fácilmente, se invita al Consejo de

<sup>2</sup> Documento GB.288/PFA/13/3, Cuestiones relacionadas con la Dependencia Común de Inspección. En las observaciones formuladas por la Oficina en cada recomendación se señalan varios casos.

Administración a que se remita al documento sobre los informes de la DCI presentados en esta reunión<sup>3</sup>. En la práctica, los informes de la DCI tienden a ser más valiosos por la información que contienen sobre el conjunto del sistema que por sus recomendaciones.

## Tramitación de los informes de la DCI por la OIT y el sistema de seguimiento de la DCI

9. El procedimiento de la OIT para tramitar los informes de la DCI, que se presentó por primera vez a la Comisión en marzo de 2000<sup>4</sup>, requiere una gran coordinación. La Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM) cumple la función de punto focal para la cooperación con la DCI y recoge contribuciones de otros servicios de la sede y del terreno. La DCI recaba información mediante cuestionarios, entrevistas, reuniones y solicitudes de información. Posteriormente, elabora un proyecto de informe que se distribuye para recabar comentarios adicionales. Una vez que la DCI ha publicado la versión final, la Junta de Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE; anteriormente Comité Administrativo de Coordinación) solicita información adicional sobre el informe y publica un documento con los comentarios de todos los organismos de las Naciones Unidas. Este documento de la JJE, junto con los comentarios del Director General, se presenta al Consejo de Administración con fines de información.
10. La resolución núm. 54/16 de 29 de octubre de 1999 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el sistema de seguimiento de los informes de la Dependencia Común de Inspección, tal como figura en el anexo del documento A/52/34. El documento, titulado «Hacia un sistema más efectivo de seguimiento de los informes de la Dependencia Común de Inspección» subraya los procedimientos de seguimiento que se esperan de todas las organizaciones participantes en la DCI para que los órganos legislativos puedan examinar plena y eficazmente los informes pertinentes de la DCI así como cada recomendación. La DCI considera que su valor añadido podría verse potenciado en poca medida con un riguroso sistema de seguimiento. En noviembre de 1998<sup>5</sup> y en marzo de 2000<sup>6</sup> el Consejo de Administración llevó a cabo importantes debates sobre el sistema de seguimiento de los informes de la DCI. En noviembre de 1998 el Consejo de Administración decidió que, debido a motivos jurídicos, administrativos y financieros, la OIT no se pronunciaría sobre la propuesta de la DCI relativa al seguimiento de sus informes. En marzo de 2000, el Consejo de Administración señaló que no tenía «nada que objetar» al sistema de seguimiento de la DCI, siempre que no «ocasiona un gasto excesivo» y en la medida en que «se ajuste al propio sistema de la OIT de seguimiento de sus actividades y de presentación de informes sobre las mismas».
11. La Oficina examinó con detenimiento si, como consecuencia de las recomendaciones de la DCI, se habían producido casos de significativo fortalecimiento de sus procedimientos o de ahorro de costos. Aunque las medidas adoptadas han sido con frecuencia conformes a las amplias recomendaciones de la DCI, no se ha constatado que se haya producido un cambio específico en la práctica a consecuencia de una recomendación de la DCI. Por el contrario, con frecuencia los problemas relacionados con los costos han impedido cumplir con las

<sup>3</sup> Documento GB.288/PFA/13/3.

<sup>4</sup> Apéndice II del documento GB.277/PFA/7/2.

<sup>5</sup> Documentos GB.273/PFA/8/1 y GB.273/7/1.

<sup>6</sup> Documentos GB.277/PFA/7/2 y GB.277/10/1.

recomendaciones de la DCI, como ha ocurrido con las repetidas recomendaciones sobre la creación de oficinas de coordinación o de puntos focales sobre los asuntos examinados por la DCI. El documento presentado en esta reunión de la Comisión<sup>7</sup> podría servir como punto de referencia para que el Consejo de Administración adopte una decisión en caso de que estime oportuno aprobar, rechazar o modificar cada una de las recomendaciones y encargar a varios servicios de la Oficina que supervisen su aplicación.

12. La DCI ha concluido recientemente acuerdos con los organismos de las Naciones Unidas en relación con los sistemas de seguimiento. Estos sistemas pretenden simplificar los procedimientos introduciendo una fase de identificación de las recomendaciones que sean pertinentes para el organismo interesado. Aunque se trata de una práctica de incuestionable utilidad, no está exenta de complejidad. A pesar de ello, sigue alejada de los criterios establecidos por el Consejo de Administración, como se indicó en el párrafo 11, ya que se seguiría requiriendo el debate y la decisión del Consejo de Administración respecto de todas las recomendaciones pertinentes, así como un sistema de información y de seguimiento por separado, lo cual tendría consecuencias financieras.

## Costos de la participación

13. Los costos directos de la participación de la OIT en la DCI pueden analizarse como gastos directos e indirectos. La contribución directa de la OIT al presupuesto operativo total de la DCI (8.155.100 dólares de los Estados Unidos) ascendió a 285.796 dólares de los Estados Unidos para el bienio 2002-2003. El porcentaje de la contribución de la OIT a la DCI ha disminuido del 3,97 por ciento en el bienio 2000-2001 a aproximadamente el 3,4 por ciento en el bienio 2002-2003 como consecuencia de la disminución del presupuesto de la OIT en relación con el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.
14. En cuanto a los costos indirectos cabe referirse al tiempo empleado por los funcionarios para responder a las solicitudes, cuestionarios e informes de la DCI, incluidas las actividades relativas a la presentación de observaciones a la JJE en relación con los informes de la DCI, así como otras solicitudes *ad hoc*. Según un estudio sobre el tiempo invertido por los funcionarios para responder a las solicitudes de la DCI, el total de los costos de personal ascendió aproximadamente a 265.000 dólares de los Estados Unidos en el último bienio. Además, los costos de traducción y de imprenta relacionados con la elaboración de los documentos para el Consejo de Administración ascendieron a 30.000 dólares de los Estados Unidos. Los documentos de la PFA relativos a los informes de la DCI han excedido con creces la extensión propuesta en el Programa y Presupuesto para 2004-2005, es decir reducir en una cuarta parte la extensión de los documentos elaborados para el Consejo de Administración<sup>8</sup>, propuesta que fue respaldada por los miembros del Consejo de Administración<sup>9</sup>. Además, la DCI solicita a la OIT que distribuya copias de sus informes; esto aumentaría aún más los costos de imprenta citados anteriormente.
15. La DCI propone que se adopte un sistema de seguimiento para supervisar los progresos de todas las recomendaciones aceptadas de la DCI. Además de las posibles consecuencias financieras de las recomendaciones, la Oficina tendría también que supervisar los

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Documento GB.286/PFA/9, párrafo 13.

<sup>9</sup> Documento GB.286/12/3, párrafos 17, 20, 26 y 27.

progresos e informar sobre los resultados en cada caso, fuera de los mecanismos normales de la OIT relativos a la presentación de informes sobre resultados. Dado que actualmente la labor de la Oficina consiste únicamente en presentar observaciones sobre los informes y en responder a las solicitudes de información, el sistema de seguimiento propuesto requeriría recursos adicionales considerables, que podrían ascender a unos 500.000 dólares, o más, cada bienio.

## Supervisión y la DCI

16. El artículo 5 del estatuto de la DCI enumera las funciones de la Dependencia entre las que cabe citar las facultades de investigación respecto de los asuntos que incluyan en la eficiencia de los servicios y en la debida utilización de los fondos; proporcionar una opinión independiente mediante una inspección y una evaluación encaminadas a mejorar la gestión y los métodos para lograr una mayor coordinación entre las organizaciones; garantizar que las actividades emprendidas se desarrollen en la forma más económica posible; asesorar a las organizaciones respecto de sus métodos de evaluación interna; evaluar los programas y actividades y formular recomendaciones a los órganos competentes de las organizaciones. La OIT dispone de sus propios mecanismos de supervisión mediante los cuales puede lograr la mayoría de estos beneficios de una manera adaptada a sus propias actividades. Entre ellos cabe citar:
- El *Auditor Externo*, que actúa con total independencia de la OIT, inspecciona y realiza auditorías sobre la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema de responsabilidad financiera, los controles financieros internos y la administración y la gestión de la Organización en general. Los actuales auditores externos, que pertenecen a la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, dedican a la OIT un tiempo equivalente a cinco años de trabajo por bienio. El costo para la OIT en el bienio 2004-2005 será de 670.770 dólares de los Estados Unidos.
  - La *Oficina de Auditoría Interna y Control* que desempeña una función de supervisión independiente, fue creada en virtud del artículo 30, *d)* del Reglamento Financiero. Mediante los procesos de investigación, inspección y auditoría, la Oficina de Auditoría Interna y Control determina la adecuación y eficacia del sistema de control interno, de gestión financiera y de utilización de activos. El Auditor Interno Jefe, con la colaboración de tres auditores internos, presenta un informe anual al Consejo de Administración. Los costos directos en el bienio 2004-2005 ascenderán a 1.237.836 dólares de los Estados Unidos.
  - La *Oficina de Programación y Gestión* lleva a cabo evaluaciones en el marco de trabajo aprobado por el Consejo de Administración<sup>10</sup>. Estas evaluaciones abarcan los programas InFocus y otros programas fundamentales, proyectos de cooperación técnica y programas sobre trabajo decente por país.
  - El *Consejo de Administración* desempeña funciones externas de supervisión, sobre todo por medio de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración y de la Comisión de Cooperación Técnica. Además de sus facultades ordinarias de supervisión, el Consejo de Administración también se encarga de examinar las principales evaluaciones que se someten a su consideración.

<sup>10</sup> Documento GB.285/PFA/10.

- *La Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE)* agrupa a los jefes ejecutivos de todas las organizaciones para impulsar la coordinación y cooperación sobre las cuestiones sustantivas y de gestión en el sistema de las Naciones Unidas. La JJE está formada por 27 organizaciones miembro en las que se incluyen todos los programas y fondos de las Naciones Unidas, así como los organismos especializados, la OMC y las instituciones de Bretton Woods. La JJE cuenta con la asistencia de una secretaria, así como del Comité de Alto Nivel sobre Programas y del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, que llevan a cabo estudios en áreas como las abordadas en la reunión del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en junio de 2003: seguridad del personal, empleo de los cónyuges, adquisiciones, relación cambiante entre la financiación ordinaria y voluntaria, tecnología de la información y las comunicaciones y un examen sobre sueldos y prestaciones.

## Conclusiones

17. La OIT respalda plenamente la colaboración en el marco del sistema de las Naciones Unidas. El Director General participa activamente en la JJE. La OIT se ha convertido recientemente en miembro del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para dar a conocer sus puntos de vista en todo el sistema respecto de las prioridades de desarrollo. La OIT promueve la colaboración de sus oficinas exteriores con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y con otros organismos de las Naciones Unidas. Asimismo, participa con entusiasmo en las actividades y procesos de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para respaldar la Declaración del Milenio. Hay muchos otros ejemplos al respecto, como un estudio que se está llevando a cabo sobre las compras ordinarias fuera del ámbito de la JJE.
18. No obstante, como se ha aclarado en el presente documento, los sistemas de supervisión de la OIT son adecuados, independientemente de la DCI. No existen pruebas de que los beneficios de la afiliación a la DCI sobrepasen los costos. La DCI no ha tenido debidamente en cuenta en sus informes y recomendaciones la naturaleza tripartita de la OIT. El Consejo de Administración no ha mostrado interés en dedicar el tiempo necesario a la discusión de los informes de la DCI y en adoptar decisiones sobre la base de las recomendaciones de la DCI.
19. El futuro de la DCI está siendo examinado en el actual período de sesiones de la Asamblea General. Entre las cuestiones que se están abordando se incluyen la composición y el nombramiento de los inspectores (ya sea reducir el número de inspectores, o la duración de sus mandatos, o aumentar el personal de apoyo); las funciones, facultades y responsabilidades (incluido el mantenimiento de la presión sobre las organizaciones de las Naciones Unidas para que adopten medidas específicas respecto de todas las recomendaciones de la DCI); las modalidades de funcionamiento (desarrollo de un marco estratégico); y acuerdos administrativos, presupuestarios y financieros (fortalecimiento de la función del Presidente de la Dependencia).
20. La reforma de la DCI podría servir para superar algunas de sus deficiencias, incluidas la falta de concreción, las recomendaciones rígidas y un sistema burocrático de seguimiento. La DCI podría comprometerse a mejorar la manera de abordar la estructura tripartita de la OIT. Podría encontrar una vía estratégica en la que disponga de una genuina ventaja comparativa.
21. En el momento de finalizar el presente documento (15 de octubre), todavía se estaban celebrando discusiones sobre la DCI, a modo de consultas informales, en la Quinta Comisión de la Asamblea General. Varios gobiernos han criticado a la DCI en cuanto a la

calidad de los informes, al tiempo requerido para su elaboración, a los criterios y modalidades de selección de los inspectores y del personal de investigación, al costo de la Dependencia, así como a otros aspectos. La conclusión provisional que parece surgir de estos debates es la necesidad de llevar a cabo una reforma, y que es preferible proceder a una reforma y no al cierre de la DCI. Algunos gobiernos sugirieron que se debería recabar la opinión de los organismos.

22. En un anterior debate del Consejo de Administración, en el que la OIT examinó la posibilidad de retirarse de la DCI, los miembros empleadores y trabajadores y varios gobiernos se mostraron, en principio, partidarios de dicha medida<sup>11</sup>. Sin embargo, algunos de los Estados Miembros insistieron en que la OIT no debería debilitar sus mecanismos de control, por lo que la propuesta no fue adoptada<sup>12</sup>.
23. Sobre la base de lo anterior, el Consejo de Administración tendría tres posibles opciones. La primera posibilidad sería reafirmar su compromiso con la DCI y, en consecuencia, reservar tiempo adicional para la discusión sobre las recomendaciones de la DCI y la adopción de decisiones al respecto. Además, se deberían identificar recursos adicionales con miras al seguimiento. Esta posibilidad sería incompatible con los problemas planteados en el presente documento y delegaría en efecto la responsabilidad de la relación de la OIT con la DCI a la Asamblea General. No se recomienda.
24. La segunda posibilidad consistiría en aplazar el examen de la relación de la OIT con la DCI hasta que la Asamblea General se pronuncie sobre la reforma de la DCI. Además, se podría proporcionar orientación a la DCI sobre las reformas que el Consejo de Administración estime oportuno introducir. Esta es una opción razonable, pero supondría en efecto un largo período de asociación con la DCI, ya que cualquier decisión futura de retirarse tendría que notificarse con dos años de anticipación.
25. La tercera posibilidad sería decidir notificar la retirada de la DCI, con lo que comenzaría el plazo de preaviso de dos años. Esta decisión podría ser revocada en cualquier momento durante esos dos años. El Consejo de Administración podría examinar de nuevo la relación de la OIT con la DCI al final del plazo de preaviso sobre la base de la experiencia de un año o más con la reforma. Se podría solicitar a la Oficina que colaborara con la DCI a fin de formular propuestas sobre métodos de trabajo satisfactorios, y que documentara los posibles costos y beneficios. Esta posibilidad mostraría claramente el descontento del Consejo de Administración respecto de la situación actual y al mismo tiempo dejaría abierta la posibilidad de reconsiderar sus opiniones sobre la base de la experiencia futura. Reforzaría cualquier orientación que pueda proporcionar el Consejo de Administración sobre sus expectativas respecto de la reforma de la DCI. La Oficina recomienda esta posibilidad.
26. En lo que respecta a la orientación que podría proporcionar el Consejo de Administración sobre la reforma de la DCI, el Director General estima que sería útil abordar en primer lugar cuestiones como las funciones fundamentales de la DCI, sus costos y su valor añadido:
  - ¿Debería basarse la función de la DCI en la «inspección»? ¿Qué podría aportar la DCI al actual mecanismo de control de la OIT, que combina funciones de auditoría interna y externa, de evaluación y de información sobre resultados y de supervisión directa del Consejo de Administración a través de su sistema de Comisiones?

<sup>11</sup> Documento GB.264/PFA/9, párrafo 44.

<sup>12</sup> Documento GB.264/8/3, párrafos 89-102.

- ¿Debería consistir la función de la DCI en efectuar recomendaciones al Consejo de Administración sobre cuestiones de gobernanza? ¿Sería procedente que tuviera en cuenta las singulares características de la OIT? ¿Están justificados los costos de un sistema de seguimiento?
- ¿Debería concentrarse la DCI en una función de información? ¿Estaría el Consejo de Administración interesado en recibir, quizá una vez al año, información a escala de todo el sistema sobre temas fundamentales? ¿Podría el Consejo de Administración sacar sus propias conclusiones de dicha información, o debería organizar sus debates en torno a las recomendaciones de la DCI?

***27. La Comisión tal vez estime oportuno proporcionar orientación sobre la función y el cometido de la DCI y recomendar al Consejo de Administración que dé instrucciones al Director General para que:***

- *notifique la retirada de la OIT de la DCI;*
- *se asegure de que la Oficina sigue de cerca el proceso de reforma de la DCI y colabora con esta última para formular propuestas sobre métodos de trabajo satisfactorios;*
- *presente un nuevo documento en el que se examine las relaciones de la OIT con la DCI antes de que finalice el plazo de preaviso de dos años.*

Ginebra, 24 de octubre de 2003.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 27.