Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Consejo Ejecutivo
186ª reunión

186 EX/30
Parte I

PARÍS, 21 de marzo de 2011
Original: Francés

Punto **30** del orden del día provisional

NUEVAS AUDITORÍAS DEL AUDITOR EXTERNO

PARTE I

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA UNESCO

RESUMEN

De conformidad con el Artículo 12.4 del Reglamento Financiero, el Auditor Externo presenta su informe de auditoría sobre el Instituto de Estadística de la UNESCO.

Auditor Externo
de la Organización
de las Naciones Unidas para
la Educación, la Ciencia y la Cultura

Auditoría del Instituto de Estadística de la UNESCO

RESUMEN

1. La situación financiera del IEU es muy sólida. A raíz del aumento de las contribuciones voluntarias, el IEU acumuló importantes reservas que se esfuerza por reducir desde hace tres años. Con ese fin, el Instituto ha suspendido temporalmente la recaudación de fondos y ha aumentado considerablemente sus gastos.

2. Este aumento de los gastos se ha concentrado en los programas, mientras que los gastos generales han permanecido estables. La gestión administrativa del IEU es satisfactoria. No obstante, se formulan recomendaciones sobre los adelantos concedidos a las oficinas descentralizadas, el mantenimiento informático y la utilización de contratos individuales de consultoría.

3. El personal del IEU ha ido aumentando considerablemente hasta alcanzar la cifra actual de 109 agentes. El IEU ha empleado sobre todo a personal en régimen contractual y, desde el año 2007, está procediendo a la transformación de puestos de responsabilidad asignados mediante nombramientos de duración limitada en puestos de plazo fijo. Esta estrategia debe permitirle reservar los nombramientos de duración limitada para las necesidades operativas a mediano plazo, tal y como se prevé en el Manual de recursos humanos.

4. La mejora de la situación financiera del Instituto lo ha llevado a desarrollar sus actividades en sectores distintos del de la educación. La ejecución de los proyectos establecidos en esta categoría por la Estrategia a Plazo Medio ha permitido mejorar el servicio que ofrece el IEU a los sectores de ciencia, cultura y comunicación.

5. Con el objetivo de respaldar las actividades estadísticas en países en desarrollo que presentan una problemática concreta, el IEU ha creado equipos en África, Asia, Oriente Medio y América.

6. El número de publicaciones del Instituto sigue siendo muy modesto, con un promedio de seis al año. Por otro lado, el IEU produce otros muchos documentos que se difunden en su sitio web, pero la interfaz del mismo está desactualizada y dificulta la localización de la información. En general, la política de comunicación del IEU no le permite tener una visibilidad suficiente. Para responder a esta situación, la creación de una página web facilitará la integración entre el sitio web del Instituto y el de la UNESCO. Asimismo, la nueva estrategia de comunicación deberá facilitar el acceso del IEU a los responsables de la formulación de políticas.

7. El Instituto actúa como motor y elemento unificador en su ámbito de actividad, en colaboración activa con las grandes instituciones nacionales e internacionales de estadística, sobre todo las pertenecientes a los países en desarrollo.

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 7

II. SITUACIÓN FINANCIERA DEL IEU 8

1. Evolución de la situación financiera desde el año 2000 8

2. Estructura del presupuesto del IEU 10

III. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y CONTABLE 10

1. Alquileres 11

2. Contratos 11

3. Adecuacion a las normas internacionales de contabilidad del sector público (IPSAS) 11

4. Modalidades de pago de los gastos relativos al proyecto extrapresupuestario en Angola 12

IV. SEGURIDAD DE LAS REDES INFORMÁTICAS 12

V. PERSONAL 12

1. Un personal en aumento 12

2. Empleo de contratos de consultoría individuales 14

VI. PROYECTOS EJECUTADOS POR EL INSTITUTO 15

1. Distribución de los presupuestos por sectores 15

2. Fortalecimiento de capacidades 16

3. Ciencia, cultura y comunicación 17

VII. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN 18

1. Sitio web 18

2. Publicaciones 18

VIII. POSICIONAMIENTO DEl IEU 19

1. El IEU y la UNESCO 19

2. El IEU y las otras organizaciones internacionales 19

I. INTRODUCCIÓN

1. Presentación del Instituto

8. El Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) fue creado en 1999[1]. Sus Estatutos fueron aprobados por la Conferencia General de la UNESCO[2]. Su cometido es *"proporcionar informaciones estadísticas sobre educación, ciencia, cultura y comunicación para contribuir a la adopción de decisiones en los Estados Miembros y promover el debate democrático en las esferas de competencia de la UNESCO[3]"*.

9. El IEU posee *"la autonomía funcional necesaria para cumplir sus objetivos[4]"*. Cuenta con un Consejo de Administración formado por 12 miembros que tiene las siguientes funciones:

- *"aprobar la política general y el carácter de las actividades del Instituto, en el marco decidido por la Conferencia General"*;
- *"establecer directrices para la elaboración del programa, comprendida una indicación del presupuesto global y del equilibrio de prioridades"*;
- *"examinar y aprobar […] el programa y presupuesto anual preparados por el Director"*;
- *"examinar el informe anual y otros informes sobre las actividades y los gastos anuales del Instituto"*;
- *"presentar su informe anual sobre las actividades del Instituto al Consejo Ejecutivo y la Conferencia General"*;
- *"formular recomendaciones al Director General en cuanto al nombramiento del Director[5]"*.

10. Los ingresos del Instituto se acreditan en una *"cuenta especial que abrirá el Director General[6]"*. Tanto esta cuenta especial como el presupuesto del IEU se administran de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero de la UNESCO y el Reglamento Financiero de la Cuenta Especial. Este último establece que el Consejo de Administración *"puede solicitar que las cuentas anuales del Instituto se presenten al auditor de cuentas de la UNESCO para que las examine[7]"*. El Consejo no ha solicitado al Auditor Externo que realice un examen anual.

2. Auditoría del Instituto

11. El IEU fue objeto de un informe de evaluación elaborado por el Servicio de Supervisión Interna (IOS) en 2007, del cual los auditores tomaron conocimiento[8].

12. La auditoría se centró en los años 2008 y 2009 y el primer semestre de 2010. Más concretamente, los auditores examinaron el sector del fortalecimiento de capacidades y el de la ciencia, la cultura y la comunicación. Se trata de dos sectores cuyos gastos han aumentado de modo significativo en los últimos tres años. Además, el fortalecimiento de las capacidades constituye el eje de acción programático Nº 3 de la Estrategia 2008-2013, mientras que el fortalecimiento de las estadísticas sobre ciencia, cultura y comunicación constituye la prioridad Nº 3.

---

1 Resolución 30 C/43 (noviembre de 1999).
2 Resolución 30 C/44.
3 Estatutos del IEU, Artículo III.
4 Estatutos del IEU, Artículo II.
5 Estatutos del IEU, Artículo V.
6 Estatutos del IEU, Artículo IX.
7 Reglamento financiero del IEU, Artículo VIII.
8 *Evaluation of the UNESCO Institute for Statistics*, IOS/EVS/PI/73, febrero de 2007.

13. El equipo de auditores se reunió con el Director del Instituto, el Presidente del Consejo de Administración y los responsables de las distintas secciones del IEU, y manifiesta su agradecimiento por la colaboración del personal del Instituto. Asimismo, el equipo debatió acerca de sus observaciones provisionales con el Instituto.

II. SITUACIÓN FINANCIERA DEL IEU

14. Es necesario analizar la evolución de la situación financiera del IEU durante un periodo relativamente prolongado.

Tabla Nº 1. **Situación financiera del IEU en el año 2000 y de 2005 a 2009**
(miles de dólares estadounidenses)

	2000	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
INGRESOS						
Contribuciones voluntarias	936	3.257	4.767	8.685	8.881	8.661
Actividades que generan ingresos	-	-				
Contribuciones de la UNESCO	3.395	4.510	4.510	4.510	4.510	4.510
Total de contribuciones recibidas	**4.332**	**7.767**	**9.277**	**13.195**	**13.391**	**13.171**
Total otros ingresos	**15**	**231**	**376**	**747**	**-52**	**706**
TOTAL INGRESOS	**4.347**	**7.998**	**9.653**	**13.942**	**13.338**	**13.877**
GASTOS						
TOTAL GASTOS	**2.770**	**8.910**	**9.624**	**10.178**	**10.412**	**12.507**
Superávit/déficit de los ingresos con respecto a los gastos	**1.577**	**-913**	**28**	**3.764**	**2.926**	**1.370**
Ahorro respecto de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores	22	358	158	32	40	152
Ajustes respecto de ejercicios anteriores	-	7				
Otros ajustes de reservas y saldos de fondos	53	-61	-11	-	-36	-87
Superávit de final de periodo y reserva de estabilización	**2.084**	**4.222**	**4.398**	**8.194**	**11.125**	**12.560**

Fuente: IEU

1. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DESDE EL AÑO 2000

1. Situación financiera frágil de 2000 a 2005

15. De 2000 a 2004, la subvención anual de la UNESCO fue de 3,4 millones de dólares estadounidenses. En 2004 ascendió a 4,5 millones de dólares y desde entonces se ha mantenido estable. Aunque en 2000 y en 2003 se obtuvo un superávit importante, la situación financiera del IEU siguió siendo delicada. De este modo, pese al aumento de la contribución de la UNESCO, el ejercicio 2005 se saldó con un déficit cercano a 1 millón de dólares. Esto explica que el Consejo de Administración solicitara al Instituto que aumentase la cuantía de las contribuciones voluntarias.

2. Fuerte aumento de las reservas desde 2007

16. Se aplicó una nueva política de recaudación de fondos que permitió duplicar la cuantía de las contribuciones voluntarias: de un promedio anual de 3,5 millones de dólares estadounidenses de 2002 a 2005, éstas ascendieron a 4,7 millones de dólares (+ 34%) en 2006, para luego estabilizarse en 8,7 millones de dólares (+ 85%) a partir de 2007[9].

17. El IEU no había previsto este aumento de las contribuciones voluntarias, lo que tuvo como consecuencia que sus reservas[10] se duplicaran entre 2006 y 2007 -de 2,9 millones de dólares el 31 de diciembre de 2006 a 6,9 millones de dólares el 31 de diciembre de 2007- y alcanzaran los 10,9 millones de dólares estadounidenses a fines de 2009.

18. Existen dos motivos que explican este importante aumento de las reservas:

- El Instituto tuvo problemas para realizar los gastos que tenía previstos, principalmente debido a dificultades de contratación y al aplazamiento de determinados proyectos. El índice de ejecución de los gastos previstos inicialmente fue del 88% en 2008 y del 80% en 2009[11].

- Los ingresos siempre han superado las previsiones del IEU, incluso después de suspenderse temporalmente la recaudación de fondos en 2008. Sin embargo, conviene señalar que el Instituto sólo incluye las contribuciones voluntarias en sus previsiones tras recibir el acuerdo oficial.

19. Así pues, pese a que el presupuesto aprobado por el Consejo de Administración debía desembocar en una disminución de las reservas, los ejercicios 2008 y 2009 se saldaron con un aumento de las mismas. El 31 de diciembre de 2009, las reservas representaban diez meses de gastos.

Tabla Nº 2. **Índice de ejecución de los presupuestos iniciales de 2008 y 2009**
(miles de dólares estadounidenses)

	Presupuesto inicial 2008	**Ejecución 2008**	**Índice de ejecución**	**Presupuesto inicial 2009**	**Ejecución 2009**	**Índice de ejecución**
Gastos	11.770	10.412	88%	15.620	12.507	80%
Ingresos	9.711	13.338	137%	12.318	13.877	113%
Resultado	-2.059	2.926		-3.302	1.370	
Reservas a principio de año	3.367	6.927		6.414	9.665	
Reservas a final de año	1.302	9.665		3.003	10.975	

Fuente: Auditor Externo.

9 Sin embargo, se observa una ligera disminución en 2010: 7,5 millones de dólares (previsiones aprobadas por el Comité de Política y Planeamiento del Consejo de Administración en junio de 2010).

10 En estas cifras no se tiene en cuenta el fondo de reserva creado para financiar las indemnizaciones por cese en el servicio y las obligaciones conexas, de conformidad con el Artículo 6 del Reglamento Financiero del IEU.

11 Un 88,4% (2008) y un 89% (2009) en relación con los presupuestos corregidos durante el ejercicio (septiembre de 2008 y septiembre de 2009).

3. Primeras indicaciones relativas a 2010

20. En 2010, el presupuesto del IEU se basó una vez más en la hipótesis de que las reservas disminuirían en 4 millones de dólares. Para cumplir este objetivo, el IEU debe aumentar sus gastos en un 25%. De conformidad con las previsiones comunicadas por el IEU al Comité de Política y Planeamiento en junio de 2010, el objetivo de gastos se cumplirá a menos que una evolución más favorable de los ingresos implique una disminución de las reservas inferior a la prevista.

2. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL IEU

1. Gastos generales bajo control

21. Mientras que los gastos del Instituto se han duplicado desde 2003, los gastos generales[12] se han mantenido relativamente estables. A raíz de esto, la proporción que representan en los gastos del IEU pasó del 28% en 2003 al 16% en 2009, y en 2010 se prevé que se sitúe alrededor del 14%.

2. Contribuciones plurianuales y no asignadas a proyectos específicos

22. El IEU ha implementado una política de recaudación de fondos basada en tres principios: las contribuciones deben ser plurianuales; deben contribuir al Programa Ordinario del Instituto; el informe anual destinado a los donantes debe parecerse tanto como sea posible al que se presenta al Consejo de Administración.

23. En 2009, sólo el 16,3% de las contribuciones voluntarias recibidas por el IEU eran extrapresupuestarias y estaban asignadas a proyectos específicos (1,4 millones de dólares estadounidenses de un total de 8,6 millones de dólares):

- Contribución del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) al Programa de Evaluación y Seguimiento de la Alfabetización (LAMP) en Jordania;

- Contribución de la Unión Europea al proyecto de Sistemas Informáticos de Gestión de la Educación (EMIS) en Angola.

La contribución del Banco Mundial (1,8 millones de dólares estadounidenses, es decir, el 20,9% de las contribuciones voluntarias) también es extrapresupuestaria. Dicha contribución no se destina a proyectos, sino a las actividades de las secciones de “indicadores y análisis de datos de la educación” y “tratamiento de datos, normas y servicios informáticos”.

24. Las demás contribuciones voluntarias (5,4 millones de dólares estadounidenses) son plurianuales[13] y se destinan al Presupuesto Ordinario. Esto da al Instituto una gran flexibilidad de gestión, ya que los créditos son intercambiables entre sí. Ello no obstante, la contribución del DFID británico al Presupuesto Ordinario debe utilizarse para financiar las actividades del Instituto relacionadas con las estadísticas sobre la educación[14].

III. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y CONTABLE

25. El examen de la gestión administrativa y contable, realizado más detalladamente en determinadas cuentas, ha evidenciado la excelente teneduría de las cuentas del IEU.

---

12 El equipo de auditoría externa ha incluido en los gastos generales los gastos presupuestarios relacionados con la administración general y las operaciones informáticas.

13 2008-2011 para los Países Bajos, 2008-2010 para el DFID y 2008-2012 para el CIDA.

14 Párrafo 2 del Memorando de acuerdo entre el Departamento para el Desarrollo Internacional y el IEU.

1. ALQUILERES

26. En 2009 el IEU pagó un alquiler mensual de 33.770 dólares canadienses (CAD) por el edificio de 1.900 m^2 situado en Avenue Decelles y perteneciente a la Universidad de Montreal, así como un alquiler mensual de 5.790 CAD por el edificio de 645 m^2 situado en el Nº 6 de Chemin de la Reine Marie, subalquilado por la Universidad de Montreal, la cual a su vez lo arrienda a una empresa comercial. El precio del alquiler por m^2 es de 107,60 CAD para el edificio de Chemin de la Reine Marie y de 213,28 CAD para el edificio de la Avenue Decelles. A estas sumas se añaden gastos adicionales en el caso del edificio situado en Chemin de la Reine Marie (91.505 CAD al año, es decir, 141,71 CAD/m^2), mientras que el alquiler del edificio de la Avenue Decelles ya incluye un cierto número de servicios (electricidad, calefacción, seguridad y mantenimiento de los espacios verdes). En definitiva, los alquileres y los gastos de ambos edificios son muy similares.

27. La Universidad de Montreal no ha aumentado el alquiler del edificio de la Avenue Decelles desde el año 2006. El alquiler del edificio situado en Chemin de la Reine Marie no se ha reajustado y permanecerá vigente hasta 2011, de tal forma que los dos contratos de arrendamiento se podrán renovar simultáneamente, llegado el caso.

2. CONTRATOS

28. Se han examinado las cuentas en que figuran los honorarios abonados a consultores por importes superiores a 100.000 dólares estadounidenses. Asimismo, se han justificado y examinado las facturas y los contratos más importantes. Los gastos de misión a tanto alzado, facturados además de los honorarios, se contabilizan en una cuenta específica de conformidad con las prescripciones de la UNESCO.

29. El contrato de mantenimiento de servidores y unidades de almacenamiento de datos se renueva cada año sin proceso competitivo desde la finalización de la garantía concedida en el momento de adquirirse el material en 2003. En 2009, el costo de dicho mantenimiento ascendió a 25.353 dólares estadounidenses. Posiblemente, la fórmula de acuerdos de larga duración (*long term agreements*) prevista por el Manual administrativo de la UNESCO sea más adecuada que la de estos contratos anuales.

Recomendación Nº 1: recurrir a un proceso competitivo al renovar el contrato de mantenimiento, que puede ser un contrato a largo plazo, tal y como prevé el Manual administrativo de la UNESCO.

30. El control de los gastos en atenciones sociales más importantes se ha realizado por muestreo y no da lugar a observación alguna.

3. ADECUACIÓN A LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO (IPSAS)

31. Las cuentas de tesorería se han justificado y las cuentas de depósito han sido comprobadas por conciliación bancaria.

32. Al 31 de diciembre de 2009, el inventario comprendía materiales y equipos por un valor de 728.388 dólares estadounidenses. Dicho inventario se integró en la contabilidad a partir de la fecha de aplicación de las normas IPSAS (1º de enero de 2010). El IEU dispone de algunas obras de arte (cuadros) no inventariadas que las normas IPSAS (norma 17) no obligan a contabilizar como activos. Sin embargo, el IEU ha decidido seguir la política adoptada por la UNESCO[15] en la materia y se compromete a registrar las obras de arte, así como a mencionarlas en una nota adjunta a los estados de cuentas.

15 UNESCO, Manuel d'orientation sur les normes comptables internationales du secteur public.

33. Durante el periodo examinado, la imputación de los gastos se realizó de conformidad con las Normas de contabilidad del sistema de las Naciones Unidas (UNSAS), según las cuales las obligaciones para las que aún no se han prestado los servicios o entregado los bienes deben registrarse como obligaciones pendientes[16] (*unliquidated obligations*), consideradas como gastos por liquidar.

4. MODALIDADES DE PAGO DE LOS GASTOS RELATIVOS AL PROYECTO EXTRAPRESUPUESTARIO EN ANGOLA

34. Todos los asesores estadísticos regionales y multipaís pueden acceder al sistema contable de la UNESCO (FABS). Los oficiales administrativos de las oficinas regionales de la UNESCO se encargan de contabilizar e imputar los compromisos financieros en el presupuesto del IEU.

35. La única excepción es el asesor de Luanda, puesto que en Angola no hay oficina de la UNESCO. Como parte del apoyo al sistema de información sobre gestión de la educación (EMIS)[17] en Angola, se ha ingresado en la cuenta bancaria personal de dicho asesor un adelanto de 2.000 dólares estadounidenses para que éste pueda hacer frente a los pequeños gastos o los gastos que, de conformidad con las prácticas locales, deben pagarse por adelantado. El intermediario de la oficina local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encarga de abonar los demás gastos. En concreto, adelanta los fondos, que se le devuelven después de que los servicios de la UNESCO hayan validado e imputado los gastos a la cuenta intermedia (*interfund account*) del IEU en la Sede. Por último, el Instituto paga determinados gastos directamente a los diferentes proveedores de bienes o servicios.

36. Realizar los pagos a través de cuentas personales contraviene las normas de la UNESCO. Una solución acorde con la nueva estrategia de descentralización consiste en solicitar al PNUD que realice los pagos por cuenta de la UNESCO.

Recomendación N°2: **para una gestión administrativa más eficaz del proyecto extrapresupuestario EMIS en Angola, recurrir a los servicios del PNUD e informar a la Oficina de Gestión Financiera de todas las dificultades que surjan en la aplicación de este procedimiento estándar.**

IV. SEGURIDAD DE LAS REDES INFORMÁTICAS

37. El IEU está conectado a la red informática de la UNESCO y, por lo tanto, debe cumplir las normas de seguridad que la Organización ha definido para sus aplicaciones. Sin embargo, al mismo tiempo el Instituto depende considerablemente de las infraestructuras electrónicas de la Universidad de Montreal, que garantiza la seguridad de sus redes (incluidos servidores externos) y administra el acceso a distancia a los recursos externos del IEU.

V. PERSONAL

1. UN PERSONAL EN AUMENTO

1. Un aumento debido principalmente al empleo de personal en régimen contractual

38. En pocos años, el personal del Instituto ha aumentado considerablemente: de 58 agentes en 2001 a 87 en 2005, y luego a 109 en 2010. En 2010, la Sección de indicadores y análisis de datos daba empleo a 21 personas (19%), mientras que la de tratamiento de datos, normas y servicios informáticos constaba de 25 personas (23%) y la de administración, finanzas y recursos humanos -relativamente modesta en comparación con las anteriores- contaba con 13 personas (12%).

16 *Fund reservations*, *purchase orders*, etc., en SAP.

17 *Educational Management Information System.*

Tabla Nº 3. **Evolución del personal del IEU**

	2008	**2009**	**2010**
Personal en puestos de duración definida	55	52	51
Nombramientos de duración limitada (ALD)	13	24	33
Contratos de servicio (SC)	21	17	25
Total	**89**	**93**	**109**
Acuerdos de servicio especial (SSA)	13	14	12

Fuente: Auditor Externo a partir de los informes anuales presentados al Consejo de Administración y el informe anual sobre la situación al 1º de septiembre de 2010.

39. El aumento del personal se ha debido principalmente a los nombramientos de duración limitada (ALD) o a contratos de servicios. En 2008, el personal empleado en régimen contractual representaba el 38% del total, mientras que hoy representa más de la mitad de los agentes del Instituto (53%).

40. Este aumento se explica por el fortalecimiento de la red regional que prevé la Estrategia a Plazo Medio 2008-2013. Según la Estrategia, todos los puestos deben cubrirse mediante ALD. El IEU considera que se trata de "necesidades operativas a mediano plazo"[18], en la medida en que estos agentes tienen como cometido fortalecer las capacidades de recopilación y tratamiento de datos en las regiones. No obstante, la prolongación de determinados nombramientos de duración limitada mediante contratos de consultores (véase *infra* B) pone de manifiesto la necesidad de una continuidad a más largo plazo para los puestos de responsabilidad regionales.

41. Asimismo, el IEU justifica su plan de contrataciones por su estructura de financiación: el Instituto desea limitar la financiación mediante contribuciones voluntarias del personal contratado en virtud de ALD, a causa de la naturaleza aleatoria de las mismas. Ahora bien, el costo del personal que ocupa puestos de duración limitada[19] ya ha superado la subvención concedida por la UNESCO. Sin embargo, las normas relativas al personal[20] dejan bien claro que el personal titular de nombramientos de duración limitada no tiene derecho a que se le renueve el contrato -que expirará al cabo de dos años sin notificación ni indemnización alguna-, salvo que se prorrogue o transforme en una contratación de duración indefinida. De conformidad con estas normas, el IEU podría crear puestos de plazo fijo financiados por contribuciones voluntarias de dos años, pero se remite a una "práctica" de la UNESCO según la cual los puestos de plazo fijo se consideran contratos permanentes, lo cual dificulta su no-renovación.

42. En todo caso, con el tiempo este uso tan extendido de personal en régimen contractual podría plantear el problema del mantenimiento de las competencias del Instituto. Consciente de estos riesgos y aprovechando la mejora de su situación financiera, el IEU inició en 2007 un proceso consistente en transformar los puestos de responsabilidad ocupados por personas titulares de nombramientos de duración limitada (EDL) en puestos de plazo fijo. En el marco de este proceso, el Consejo de Administración validó la transformación de los puestos de jefes de las secciones de ciencia y tecnología, cultura y comunicación y del Programa de Evaluación y Seguimiento de la Alfabetización (LAMP)[21]. Asimismo, el Instituto prevé transformar cuatro puestos contractuales en puestos de plazo fijo[22].

---

18 Manual de recursos humanos, Capítulo 13, Artículo 13.4.

19 4,9 millones de dólares en 2007 y 4,8 millones de dólares en 2008 (solamente 4,5 millones en 2009 a causa de las numerosas vacantes existentes en los puestos de duración limitada).

20 Disposición 104.6 del Estatuto del personal y Manual de recursos humanos, Capítulo 13, Artículo 13.3, párrafo 7.

21 UIS-GB-XI-REPORT, págs. 10 y 11 – LAMP: *iteracy Assessment and Monitoring Programme.*

22 Tres puestos P-2 y un puesto P-4.

Recomendación Nº 3: limitar los nombramientos de duración limitada únicamente a las "necesidades operativas a mediano plazo", tal y como establece el Manual de recursos humanos.

2. Cumplimiento de los procedimientos

43. El aumento del número de empleados durante los tres últimos años ha conllevado un aumento importante del número de contrataciones. El equipo de auditoría examinó una muestra de doce contratos, y en todos ellos se habían cumplido las normas del Manual de recursos humanos tanto en lo que respecta a los procedimientos de contratación y evaluación como a la duración de los contratos.

44. La duración media del proceso de contratación es de ocho meses para un puesto del Cuadro Orgánico y de cinco para los nombramientos de duración limitada. Principalmente, esta diferencia se debe a que para los puestos de plazo fijo hay que proceder a la clasificación del puesto o a la verificación de la misma, y solicitar la validación de la Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal[23].

45. En 2009, los gastos de misión aumentaron en un 47% (de 661.000 dólares a 971.000 dólares), un aumento que se explica sólo en parte por la evolución del personal. En relación con el número de empleados del IEU[24], los gastos de misión aumentaron en un 31,5%: de 9.710 dólares por agente en 2008 a 12.770 dólares en 2009.

46. Los procedimientos previstos en el Manual administrativo para las misiones se han comunicado al personal mediante una nota interna[25]. En el examen de las misiones realizadas en mayo de 2010 no se han detectado anomalías. No obstante, con frecuencia los agentes no indican si su misión está prevista en el plan de viajes aprobado por el director, una información básica que debe figurar en el formulario de solicitud. Para las misiones que no forman parte del plan de viajes, el agente debe indicar por qué no se ha podido realizar una videoconferencia.

Recomendación Nº 4: el IEU debe controlar sus gastos de misión y contener el aumento de los mismos detectado en 2009.

2. EMPLEO DE CONTRATOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUALES

47. En 2009, el IEU suscribió 23 contratos de consultoría individuales por un costo total de 409.252 dólares estadounidenses[26]. Los tres contratos más importantes representaban el 50% del costo. Los otros 20 contratos tenían un costo medio de 10.544 dólares, de los que 6.637 dólares correspondían a honorarios.

48. En dos de los tres contratos más importantes no se cumplieron las condiciones establecidas por el Manual, que prohíbe encargar a consultores la realización de funciones cuya necesidad es constante en el seno de la Organización[27]. Estos dos contratos se suscribieron para seguir empleando como consultores regionales a personas que acababan de terminar un contrato de duración limitada (ALD) por un periodo de cuatro años en el Instituto. Tras un mes de vacaciones y su contratación como consultores por un periodo de cinco meses, estas dos personas se beneficiaron de un nuevo nombramiento de duración limitada con el IEU. El Instituto incumplió las normas sobre consultores individuales, con el objetivo de eludir la disposición que obliga a dejar transcurrir un periodo de seis meses entre dos nombramientos de duración limitada[28].

---

23 *Advisory Board on Individual Personnel Matters* (PAB).

24 Los gastos de misión del personal (cuentas 6011501-6011508) se han relacionado con el número de funcionarios titulares de puestos de plazo fijo y de ALD.

25 Memo UIS-09/DIR/ADM/00123.

26 De esta suma, 284.108 dólares correspondían a honorarios y 125.144 dólares a gastos de misión.

27 Manual de recursos humanos, Artículo 13.10, párrafo 2 d).

28 Manual de recursos humanos, Artículo 13.4, párrafo 17.

49. Salvo en el caso de estos dos contratos, todos los procedimientos se han respetado, tanto en la selección como en la evaluación de los consultores. Sin embargo, al contrario de lo que recomienda el Manual de recursos humanos[29], el IEU no cuenta con una lista (*roster*) de consultores. El Instituto podría utilizar las evaluaciones realizadas para crear esta base de datos, así como para alimentar el directorio central de consultores de la Sede, que respondería mejor a sus necesidades.

Recomendación N° 5: buscar con la Sede el apoyo contractual adecuado para este tipo de situaciones cuando éstas respondan a una necesidad real[30].

Recomendación Nº 6: dotarse de una lista (*roster*) de consultores.

VI. PROYECTOS EJECUTADOS POR EL INSTITUTO

1. DISTRIBUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POR SECTORES

1. Programa Ordinario

50. El Presupuesto Ordinario del IEU ha pasado de 6.900 millones de dólares estadounidenses en 2007 a 12.500 millones de dólares en 2010 (+81,70%). Los gastos realizados en el sector de la educación se han mantenido estables, por lo cual su proporción en el Presupuesto Ordinario ha disminuido (del 20% en 2007 al 16% en 2009). El aumento del Presupuesto del Instituto se ha destinado principalmente al aumento de capacidades (el porcentaje dedicado a esta partida ha pasado del 8% al 19% de 2007 a 2009), así como al sector de la ciencia, la cultura y la comunicación (del 11% al 17%). El fortalecimiento de estos dos sectores se encuentra en sintonía con la Estrategia a Plazo Medio para 2008-2013 del IEU que, según las comprobaciones realizadas, se articula correctamente con la de la UNESCO (documento 34 C/4).

Tabla Nº 4. **Evolución de la estructura del Programa Ordinario de 2007 a 2010**
(miles de dólares estadounidenses)

	2007		**2008**		**2009**		**2010**	
1. Indicadores y análisis de datos de educación	1.375	20%	1.640	22%	1.571	16%	2.039	16%
2. Tratamiento de datos, normas y servicios informáticos	1.319	19%	807	11%	1.173	12%	1.945	15%
3. Fortalecimiento de capacidades	522	8%	786	11%	1.892	19%	2.443	19%
4. Ciencia, cultura y comunicación	771	11%	1.134	16%	1.706	18%	2.232	18%
5. Programa de evaluación y seguimiento de la alfabetización	522	8%	464	6%	822	8%	1.050	8%
6. Gastos generales	1.902	27%	1.850	25%	1.948	20%	2.211	18%
7. Dirección	533	8%	687	9%	657	7%	697	6%
Total	**6.944**		**7.368**		**9.769**		**12.617**	

*Fuente: Auditor Externo a partir de los informes de situación del presupuesto básico ("*core budget status")

29 Manual de recursos humanos, Artículo 13.10, párr. 10.

30 Véase Recomendación Nº 10 del informe 185 EX/32 Parte II.

2. Financiación extrapresupuestaria

51. La financiación extrapresupuestaria asignada al IEU está destinada al sector de la educación, el Programa de Evaluación y Seguimiento de la Alfabetización y el fortalecimiento de capacidades.

2. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

1. El IEU ha puesto en marcha una nueva estrategia de oficinas regionales

52. El IEU ha decidido apoyar las actividades relacionadas con la estadística en distintos países en desarrollo debido a determinadas problemáticas específicas de dichos países. Los asesores regionales, a los que están jerárquicamente subordinados los asesores multipaís, constituyen los pilares de esta estrategia. Dichos asesores regionales dependen directamente del Director General del IEU, y cada uno de ellos debe elaborar un plan de trabajo anual que integre los planes de trabajo de los asesores multipaís.

53. Actualmente hay cuatro asesores regionales del IEU en Dakar, Nairobi, Bangkok y Santiago de Chile. Sus equipos participan sobre el terreno en actividades regionales y nacionales para respaldar e impulsar las actividades estadísticas en los distintos países y mejorar la calidad de los datos obtenidos. Asimismo, los equipos contribuyen a las actividades que las unidades de programa con sede en Montreal planifican a nivel regional o nacional. El IEU solicita a los asesores multipaís -cuyo costo financiero asume en su totalidad- que dediquen el 60% de su tiempo al Instituto, el 20% a las actividades de la oficina de la UNESCO a la que están adscritos y el 20% a las actividades comunes a ambas entidades.

54. La sede del IEU cuenta con una unidad de coordinación formada por el coordinador responsable del control de la coherencia de las actividades realizadas fuera de la sede y por la asistente del director. Asimismo, se está elaborando una nueva estrategia que permitirá al IEU prestar una asistencia más eficaz a los países. Para ello, se han utilizado los cuestionarios periódicos de seguimiento de las actividades de los asesores multipaís.

55. En este marco, la gestión de los asesores regionales y los asesores multipaís ha sido regulada mediante cuatro directrices específicas estipuladas en la herramienta SISTER:

- Establecer asesores del IEU sobre el terreno y realizar el seguimiento de la estrategia aplicada.

- Velar por la coherencia de las actividades y de las operaciones fuera de la sede.

- Aplicar una política de fortalecimiento de la presencia del IEU sobre el terreno y brindar apoyo a la gestión presupuestaria.

- Poner en contacto a los asesores sobre el terreno con los servicios centrales adecuados.

56. Se están elaborando indicadores de rendimiento, algunos de los cuales ya se pueden utilizar, como por ejemplo la evolución de los datos por país desde el nombramiento de los asesores regionales y multipaís. Dichos indicadores deben permitir evaluar el grado de satisfacción de las unidades del programa del IEU, de los actores nacionales (ministerios y otras instituciones nacionales participantes), de las oficinas de la UNESCO y de otros socios. Dicho grado de satisfacción se evaluará mediante un cuestionario elaborado en colaboración con “PARIS 21, Colaboración en las Estadísticas para el Desarrollo en el siglo XXI”.

57. El IEU y los asesores sobre el terreno han elaborado 14 planes de recopilación de datos (cinco en África), en colaboración con los ministerios de Educación y Hacienda de los países correspondientes.

58. Cada año, en Montreal, se organiza una reunión con los asesores regionales y otra con el conjunto de los asesores locales con el objetivo de preparar los planes de trabajo anuales. Los informes trimestrales de ejecución de los planes de trabajo y los informes de misión se transmiten a las distintas secciones con fines de información.

2. Seguimiento presupuestario de los créditos asignados a las oficinas regionales

59. A fines de julio de 2010, los créditos se habían utilizado en un 55,6%, cuando el objetivo era gastar el 58,3% de los mismos. El presupuesto de la Oficina de Doha cuenta con un coeficiente de utilización de los créditos del 82,3%, es decir, superior al objetivo. Este fenómeno se explica por el hecho de que una parte del presupuesto inicial de 130.000 dólares estadounidenses asignado a esta Oficina se transfirió a otras oficinas multipaís tras la partida del asesor multipaís del IEU.

3. CIENCIA, CULTURA Y COMUNICACIÓN

60. En la evaluación realizada en 2007 por el Servicio de Supervisión Interna (IOS)[31] se había considerado que una de las principales debilidades del IEU era su insuficiente intervención en los sectores de la ciencia, la cultura y la comunicación. Es por ello que se ha definido como una de las tres prioridades del IEU en su Estrategia a Plazo Medio 2008-2013 el fortalecimiento de las actividades en este ámbito, lo cual se ha reflejado presupuestariamente en el aumento ya citado de los recursos del Presupuesto Ordinario asignados a dichos sectores.

61. Se han establecido proyectos prioritarios en cada uno de los tres sectores:

- Recopilación de estadísticas sobre Investigación y Desarrollo, para la unidad de ciencia y tecnología.

- Elaboración y recopilación de indicadores internacionales sobre el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación, para la unidad de comunicación.

- Revisión del marco de 1986 de la UNESCO para las estadísticas culturales, para la unidad de cultura.

62. Estos tres proyectos llegaron a buen término a fines del 2009: los resultados del estudio sobre Investigación y Desarrollo realizado en 2008 se publicaron en línea en octubre de 2009, mientras que el nuevo Marco de Estadísticas Culturales y la guía de evaluación de la integración de las TIC en la educación se publicaron respectivamente en noviembre de 2009 y principios de 2010.

63. A partir de estos primeros resultados y de las contrataciones realizadas por las unidades citadas, el IEU está elaborando nuevos proyectos previstos por la Estrategia a Plazo Medio para la unidad de ciencia y tecnología, en especial la formulación de una estrategia para recopilar datos sobre la innovación, la carrera de los titulares de doctorados y la movilidad internacional de las personas con diplomas de alto nivel. Además, la unidad de cultura está realizando cuatro estudios de viabilidad para definir un tema sobre el cual el Instituto debería realizar un estudio bienal.

64. En general, las realizaciones del IEU son conformes a los ejes definidos en la Estrategia a Plazo Medio 2008-2013. La forma de proceder gradual adoptada ha permitido consolidar las unidades del Instituto y dar credibilidad a su intervención en los ámbitos en cuestión. Asimismo, ha intensificado la colaboración con las secciones correspondientes de la sede.

---

31 Informe citado anteriormente, en particular las Recomendaciones 2, 7 y 25.

VII. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

1. SITIO WEB

65. En la actualidad, la integración entre el sitio web del Instituto y el de la UNESCO es deficiente. Por este motivo, el IEU está desarrollando un nuevo sitio web cuyo costo estimado es de 340.000 dólares en un periodo de cinco años.

66. Cada una de las páginas del nuevo sitio web del Instituto incluirá enlaces a las páginas pertinentes del sitio de la UNESCO. El IEU también está elaborando nuevos materiales electrónicos que se encontrarán disponibles en su sitio web y se referenciarán en el sitio web de la UNESCO. Sin embargo, por motivos de calendario, en el nuevo sitio web del Instituto no se utilizarán los mismos modelos que el de la UNESCO.

Recomendación Nº 7: continuar los esfuerzos de integración de los dos sitios web. Por ejemplo, los enlaces a la parte de "estadísticas" que figuran en las distintas páginas del sitio web de la UNESCO deben llevar a las páginas pertinentes del sitio web del IEU, en lugar de a la página de inicio, como ocurre actualmente.

2. PUBLICACIONES

67. El número de publicaciones del IEU[32] es muy modesto, con un promedio de seis al año. Sin embargo, esta cifra no abarca la totalidad de las publicaciones en las que ha participado el Instituto, puesto que no incluye las que han realizado otras instituciones y, en especial, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*. En 2009, el IEU también ha colaborado en una decena de publicaciones de la UNESCO, el Banco Mundial, el PNUD y el UNICEF.

68. Además, el Instituto produce numerosos documentos que se difunden a través de su sitio web pero que no se contabilizan como publicaciones: documentación técnica (manuales de instrucciones, cuestionarios), resultados de "encuestas anuales" sobre alfabetización o ciencia y tecnología y fichas de información sobre educación, alfabetización, ciencia y tecnología.

69. Desde el año 2002, el IEU sólo publica regularmente un informe: el Compendio anual de datos mundiales sobre educación. Aparte de las publicaciones citadas, la política de publicaciones del Instituto parece relativamente errática. A modo de ejemplo, el IEU no ha creado colecciones permanentes de documentos: tras publicar *"informes regionales"* (2001-2003) y luego una serie de *"documentos de trabajo"* (2004-2007), estableció una serie de *"documentos técnicos"* (2009).

70. Es posible que esta falta de continuidad en la política editorial haya afectado negativamente a la visibilidad de la acción del Instituto. En el marco de la Estrategia a Plazo Medio 2008-2013, la prioridad máxima del Instituto es mejorar la calidad de sus datos, lo cual lo ha conducido a sustituir los *"documentos de trabajo"* por *"documentos técnicos"* elaborados internamente y que proporcionan información detallada sobre la metodología que sigue el IEU. El público principal de estos documentos es la comunidad universitaria.

71. En general, la política de publicaciones del IEU adolece de una falta de legibilidad y no otorga la notoriedad suficiente a determinados documentos, como por ejemplo el resultado de las *"encuestas anuales"*. Además, el Instituto debe potenciar las publicaciones destinadas a los responsables de la formulación de políticas. La remodelación del sitio web debe servir para mejorar la accesibilidad y la identificación de los distintos documentos elaborados por el Instituto.

Recomendación Nº 8: mejorar la articulación entre la comunicación electrónica y las publicaciones impresas, aumentar la visibilidad de los resultados de las actividades del IEU (sobre todo de las encuestas anuales) y estabilizar la política editorial del Instituto a mediano plazo.

[32] Es decir, documentos destinados a su publicación en soporte papel y a los que asigna un número ISBN.

VIII. POSICIONAMIENTO DEL IEU

1. El IEU y la UNESCO

72. De conformidad con sus Estatutos (Artículo II), el IEU cuenta con la autonomía funcional necesaria para cumplir sus objetivos. No obstante, sus actividades deben ser conformes con las decisiones de la Conferencia General y del Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

73. La Conferencia General de la UNESCO nombra a seis de los doce miembros del Consejo de Administración del Instituto, pero la Secretaría de la UNESCO no está representada en ese órgano. Esta situación, según los miembros del Consejo de Administración, tiene la ventaja de prevenir la existencia de posibles conflictos de intereses. Sin embargo, el Presidente del Consejo de Administración tiene la costumbre de invitar a un representante de la Directora General a participar en las reuniones del Consejo.

74. A nivel técnico, las secciones del Instituto mantienen estrechas relaciones de trabajo con los sectores del programa de la UNESCO, tanto para elaborar informes comunes como para desarrollar nuevas actividades del IEU.

2. EL IEU Y LAS OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

75. En el año 2000, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO[33] decidió que el IEU debía *"ser principalmente el centro de una red que funcione en una colaboración estrecha y activa con las grandes instituciones nacionales e internacionales de estadística, en especial las de los países en desarrollo"*. Paralelamente, el Instituto debía mantener sus relaciones funcionales con los organismos encargados de recopilar y analizar los datos pertinentes. Los países desarrollados han creado sus propios sistemas de recopilación de datos regionales en el marco de la OCDE y Eurostat.

76. Para evitar que los países tuvieran que entregar varias veces a los distintos organismos los datos de que disponen, el IEU, la OCDE y Eurostat suscribieron un acuerdo para el intercambio de datos mediante el uso de un cuestionario común. En América Latina y el Caribe, los datos del Instituto se utilizan para el proyecto regional sobre indicadores de la educación financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, en un futuro próximo la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura debe encargarse del seguimiento de los indicadores relacionados con el programa *"Metas Educativas 2021"*.

77. Asimismo, el IEU mantiene relaciones con estructuras regionales africanas como la organización internacional AFRISTAT en Bamako, el Observatorio de la Unión Africana en Kinshasa y la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA), con sede en Túnez.

78. Como responsable de la recopilación de datos sobre la educación a nivel internacional, el IEU ha suscrito acuerdos para suministrar datos sobre la educación destinados a publicaciones del Banco Mundial (Indicadores mundiales del desarrollo), el PNUD (Informe sobre el Desarrollo Humano), el UNICEF (Estado Mundial de la Infancia) y las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

79. El IEU explota los datos económicos del Banco Mundial y los datos demográficos de la División de Población de las Naciones Unidas. Además, el Banco Mundial, con la colaboración del Instituto, ha empezado a hacer extensivo a las estadísticas sobre educación el Marco de evaluación de la calidad de los datos[34] creado por el FMI.

---

33 Decisión 159 EX/8.2 de mayo de 2000.

34 *Data Quality Assessment Framework* – DQAF.

80. Desde junio de 2010, el Instituto forma parte del Consejo de Administración de "PARIS 21, Colaboración en las Estadísticas para el Desarrollo en el siglo XXI"[35], cuyo objetivo es ayudar a los países a formular y aplicar estrategias nacionales para el desarrollo y el uso de los datos estadísticos, con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza, sobre todo en los países en desarrollo.

81. Todos estos elementos indican que el IEU actúa como motor y elemento unificador en su ámbito de actividad, de conformidad con el cometido que se le ha asignado.

Comentarios de la Directora General:

La Directora General agradece al Auditor Externo su informe sobre el Instituto de Estadística y toma nota de su gran utilidad.

Acepta todas las recomendaciones que figuran en él, incluidas las que deben aplicarse desde la Sede, e informará sobre los avances de su implementación conforme a la práctica habitual.

35 *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* (París 21).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Consejo Ejecutivo
186ª reunión

186 EX/30
Parte III

PARÍS, 8 de abril de 2011
Original: Francés e inglés

Punto **30** del orden del día provisional

NUEVAS AUDITORÍAS DEL AUDITOR EXTERNO

PARTE III

AUDITORÍA DE LA DIVISIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DEL SECTOR DE EDUCACIÓN

RESUMEN

De conformidad con el Artículo 12.4 del Reglamento Financiero, el Auditor Externo presenta su informe de auditoría sobre la División para la Promoción de la Educación Básica del Sector de Educación.

Auditor Externo
de la Organización
de las Naciones Unidas para
la Educación, la Ciencia y la Cultura

Auditoría de la División para la Promoción de la Educación Básica del Sector de Educación

ÍNDICE

Página

1. Marco y alcance de la Auditoría 1
2. Misiones y organización de la División 1
   2.1 Cometidos y organigrama de la División 2
   2.2 Reflexión estratégica para la División 3
3. Recursos humanos de la División 4
   3.1 Evolución de la plantilla de la División 4
   3.2 Procedimientos utilizados para compensar las vacantes en los puestos 5
   3.3 Evaluación del desempeño 5
   3.4 Empleo de consultores 5
      3.4.1 Aplicación de las normas 6
      3.4.2 Prestaciones solicitadas a los consultores 7
4. Gestión presupuestaria 8
   4.1 Métodos de programación 8
   4.2 Análisis de determinadas partidas de gastos 9
   4.3 Ejecución de los recursos extrapresupuestarios 10
   4.4 Seguimiento de las actividades y proyectos 10
5. Actividades y proyectos 11
   5.1 Alfabetización 11
      5.1.1 Articulación con la Educación para Todos, el Decenio de la Alfabetización y la iniciativa LIFE 11
      5.1.2 Necesidad de definir las responsabilidades y precisar las funciones 12
   5.2 Derecho a la educación y educación sobre los derechos humanos 12
      5.2.1 Educación sobre derechos humanos 12
      5.2.2. Derecho a la educación 13
   5.3 Escuelas asociadas a la UNESCO 14
      5.3.1 Unidad de coordinación internacional de RedPEA 14
      5.3.2 Examen de tres proyectos 15
   5.4 Enseñanza de las ciencias y matemáticas 16
   5.5 Atención y educación de la primera infancia 17
   5.6 Integración por medio de la educación 18
   5.7 Publicaciones 20
6. Agradecimientos 20

1. MARCO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con el Artículo 12.4 del Reglamento Financiero de la UNESCO, el Auditor Externo ha realizado una auditoría de la División para la Promoción de la Educación Básica del Sector de Educación.

2. Dicha auditoría, referente al periodo 2008-2010, fue llevada cabo del 30 de agosto al 17 de septiembre de 2010 en los locales de la División; consistió en el examen de los documentos presupuestarios de la División y en el de cierto número de documentos de gastos, expedientes del personal, contratos de consultores y documentos relativos a distintos proyectos y actividades.

3. El equipo de auditoría se reunió en distintas ocasiones con la directora de la División, el director de la Oficina Ejecutiva y la jefa de la unidad presupuestaria y financiera de la Oficina Ejecutiva, además de celebrar reuniones de trabajo con los responsables de las secciones de la División y la mayoría de especialistas del programa. Asimismo, se entrevistó por videoconferencia con la directora de la Oficina Regional de Dakar, que había sido la anterior directora de la División. Finalmente, el equipo fue recibido por el Subdirector General de Educación en el transcurso de la auditoría. Así pues, el equipo agradece la colaboración de la División y de la Oficina Ejecutiva.

4. Los resultados provisionales de la auditoría fueron objeto de un debate con el Sector de Educación, cuyos comentarios se tuvieron en cuenta.

5. La auditoría se llevó a cabo antes de la reestructuración del Sector realizada a partir de la nota de la Directora General de 9 de noviembre de 2010[1]. En la nueva organización, buena parte de las atribuciones de la antigua División para la Promoción de la Educación Básica se han transferido a la División de Educación y Aprendizaje del Nivel Básico al Nivel Superior[2]. Esta nueva división cuenta con una Sección de alfabetización y educación no formal y una Sección de educación básica, además de una Sección de educación y formación técnica y profesional y una Sección de educación superior que tratarán temas de cuyo seguimiento hasta ahora se encargaban otras divisiones del Sector. En cambio, la educación para los derechos humanos y la unidad de coordinación de la Red de Escuelas Asociadas se han adscrito a la División de Educación para la Paz y el Desarrollo Sostenible, mientras que el derecho a la educación es competencia de la División de Planificación y Desarrollo de los Sistemas Educativos.

6. No obstante, se considera que las observaciones del presente informe conservan globalmente su pertinencia y pueden contribuir a implementar de forma eficaz la nueva estructura del Sector de Educación.

2. MISIONES Y ORGANIZACIÓN DE LA DIVISIÓN

7. *"La educación básica […] abarca nociones como la educación fundamental, elemental o primaria/secundaria. Está garantizada a todas las personas sin discriminación alguna ni exclusión por motivos de género, etnia, nacionalidad, origen, condición económica, social o física, lengua, religión, opiniones políticas o de otro tipo o por pertenecer a alguna minoría. Sin contar el periodo preescolar (cuya duración puede ser establecida por el Estado), la educación básica dura como mínimo nueve años y se extiende progresivamente hasta 12*[3]*".*

---

1 DG/NOTE/10/49 *Strengthening the delivery capacity of the Education Sector through adjustments to the structure at Headquarters*.

2 *Division for Basic to Higher Education and Learning.*

3 UNESCO, *Définition opérationnelle de l'éducation de base* (Consulta de expertos, 17-18 de diciembre de 2007)

2.1 Cometidos y organigrama de la División

8. El Sector de Educación cuenta con una División para la Promoción de la Educación Básica desde hace años[4], pero el ámbito de intervención de dicha División ha ido variando considerablemente:

- cuatro secciones en 2000: enseñanza primaria, necesidades especiales en educación, alfabetización y educación no formal, primera infancia y educación familiar;

- cuatro secciones, también, en 2003; sin embargo, la sección de necesidades especiales en educación fue sustituida por una sección más amplia: *"Lucha contra la Exclusión mediante la Educación"*, que contaba con una célula de cooperación con el Programa Mundial de Alimentos;

- tres secciones en 2004: primera infancia y educación integradora, educación primaria y alfabetización y educación no formal. La célula de cooperación con el Programa Mundial de Alimentos se transfirió a la División de Promoción de la Educación de Calidad;

- tres secciones de nuevo, tras la reestructuración del Sector decidida en julio de 2006[5], pero con un contenido considerablemente modificado: una sección para la promoción de los derechos y los valores en la educación[6], otra sección (también nueva) para la educación científica, técnica y profesional[7] y una tercera sección para la promoción de la integración y del aprendizaje de calidad que retomaba parte de las atribuciones y del personal de las tres secciones de 2004[8]. Además, la unidad de coordinación de la red del Plan de Escuelas Asociadas[9] estaba vinculada a la División.

9. Desde 2008, la División ha tenido dos directoras y un interinato de 15 meses. La directora en funciones desde septiembre de 2004 fue nombrada directora de la Oficina Regional de Educación de Dakar en junio de 2008[10] y no se nombró a una nueva directora hasta septiembre de 2009[11], una vez finalizada la elaboración del programa y presupuesto 2010-2011 (documento 35 C/5). El organigrama se ha modificado nuevamente para adaptarlo a las nuevas estrategias.

10. En 2008 y 2009, las secciones tenían atribuciones temáticas: *Promoción de los derechos y los valores en la educación* (RVE[12]), *Promoción de la integración y el aprendizaje de calidad* (IQE[13]), *Educación científica, técnica y profesional* (STV[14]). En verano de 2009, la sección STV fue transferida a la División de Estrategias Educativas y Creación de Capacidades y la División para la Promoción de la Educación Básica acogió a la unidad de coordinación del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, anteriormente responsabilidad de la División de Coordinación de las Prioridades de las Naciones Unidas en el campo de la Educación[15].

11. En otoño de 2009[16] las secciones volvieron a definirse por niveles: *Atención y educación de la primera infancia* (AEPI[17]), *Educación básica, alfabetización y educación no formal* (BLE[18]) y *Educación*

4 Al menos desde 1990. En el pasado ya había existido una "División de la Juventud" (1975).
5 DG/Note/06/37 del 12 de julio de 2006.
6 Que retomaba buena parte del personal de la sección para la educación sobre la paz y los derechos humanos de la División de Promoción de la Educación de Calidad.
7 Que retomaba buena parte del personal de la antigua División de la Enseñanza Secundaria, Técnica y Profesional.
8 Otras atribuciones y miembros del personal fueron transferidos a las nuevas divisiones para la coordinación de las prioridades de las Naciones Unidas en materia de educación y estrategias educativas y de apoyo a las oficinas fuera de la Sede.
9 Anteriormente vinculada al Departamento de Educación para una Cultura de la Paz (2000) y luego a la División de Promoción de la Educación de Calidad (2003).
10 DG/Note/08/17 del16 de mayo de 2008 (puesto interino organizado por la nota DG/Note/08/24).
11 DG/Note/09/53 del 14 de septiembre de 2009.
12 *Promotion of Rights & Values in Education.*
13 *Inclusion & Quality Learning Enhancement.*
14 *Science, Technical & Vocational Education.*
15 DG/Note/09/43 del 19 de agosto de 2009.
16 Nota ADG/ED/09.033 de 22 de octubre de 2009, organigrama de 25 de enero de 2010.

secundaria (SED). Para cada nivel había de tres a cinco equipos. Además de esta nueva distribución, se definieron grupos de trabajo para abordar temas transversales: *Equidad e inclusión*; *Calidad, adecuación y eficacia; Desarrollo de capacidades*. La única unidad que no se vio afectada por la reorganización de la División fue la Unidad de coordinación de la Red de Escuelas Asociadas (ASP[19]).

12. Esta nueva forma de organización tiene como objetivo terminar con la compartimentación de las actividades, favorecer el trabajo en equipo y adaptarse mejor a la organización de los ministerios de educación. No obstante, conlleva el riesgo de que se produzca una pérdida de visibilidad inmediata, que se intenta compensar mediante el tratamiento de los temas "pilares" de la UNESCO para cada nivel y en cada uno de los programas de Educación Básica.

13. El programa 2010-2011 (35 C/5) fue elaborado teniendo en cuenta el organigrama existente en aquel momento y siguiendo los temas en los que se apoyaba, en especial los relacionados con la promoción de los derechos y los valores en la educación. La definición de la nueva estructura en otoño de 2009 obligó a reajustar los programas de trabajo para introducirlos en el sistema de preparación y seguimiento del presupuesto y el programa (SISTER).

14. En la fecha de la realización de la auditoría, la organización definida en octubre de 2009 y abandonada un año más tarde todavía se encontraba en fase de implementación. Así pues, el organigrama remitido al equipo de auditoría no reflejaba la realidad de la organización, sino que se refería más bien a un objetivo que dicha organización pretendía alcanzar. De este modo, en las tres secciones del organigrama (AEPI, BLE, SED) aparecían 39 puestos de los que sólo 28 estaban cubiertos (cinco a tiempo parcial). Así pues, se trataba de un "organigrama-objetivo" para cuya aplicación había que contratar a personal para los seis puestos vacantes y crear cinco puestos adicionales. Cuatro de los 12 equipos sólo contaban con puestos vacantes o no creados, pese a que debían tratar temas de importancia[20].

Recomendación Nº 1: En el próximo bienio (2012-2013), adecuar el organigrama de la División a la programación de los medios que le son asignados.

2.2 Reflexión estratégica para la División

15. La directora en funciones en enero de 2008 llevó a cabo una reflexión estratégica basada en el cumplimiento de los objetivos de la Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio por medio del acceso universal a una educación básica de calidad. Dicha reflexión desembocó en una organización distinta de la adoptada en 2006: una sección de educación sobre los derechos y la ciudadanía y una sección de inclusión y fortalecimiento de la calidad que completaba la unidad de coordinación de la Red de Escuelas Asociadas[21]. Sin embargo, esta organización no llegó a implantarse.

16. La directora nombrada en septiembre de 2009 comenzó a definir una nueva estrategia para la División con la colaboración de varios consultores[22]. Con motivo de esta nueva estrategia, se redactaron notas de orientación sobre los principales retos de la División y, en diciembre de 2009, se celebró un seminario en el que participó el conjunto del personal. Si bien esta iniciativa es sin duda positiva, la misión de auditoría ha puesto de manifiesto tres dificultades.

---

17 *Early Childhood Care & Education.*

18 *Basic Education, Literacy & Non-Formal Education.*

19 *Associated Schools Network Unit.*

20 *Salud y alimentación* (sección AEPI), *Formación de nivel secundario*, *Educación de adultos y aprendizaje a lo largo de toda la vida*, *Educación en matemáticas* (sección SED).

21 Documento de trabajo de 20 de diciembre de 2006, *Vision and Strategic directions for ED/BAS*.

22 Costo total: 121.536 dólares estadounidenses (cuatro contratos). *Nota: por motivos de confidencialidad, el informe no indica (ni en este punto ni en las observaciones que siguen) los números de los contratos ni los de matrícula. Ello no obstante, dicha información fue debidamente comunicada a la División durante la fase de debate sobre las conclusiones provisionales.*

17. En primer lugar, en el seno del Sector había dudas sobre la manera en que debían repartirse las tareas entre el equipo internacional encargado de la coordinación de la Educación para Todos y la División para la Promoción de la Educación Básica.

18. En segundo lugar, la División está mal informada sobre las actividades y las realizaciones de los institutos de categoría 1 que intervienen en el campo de la educación básica y, en especial, sobre las del Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL[23]) en el ámbito de la alfabetización. El foro del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, celebrado en septiembre de 2010, también señaló este problema de información[24].

19. En tercer lugar, se observa un desfase importante entre la responsabilidad de la División (que tiene un carácter global, en especial en lo relativo a la programación) y su autoridad e influencia reales, que en la práctica se limitan a las unidades fuera de la Sede, cuya contribución es decisiva para realizar actividades considerablemente descentralizadas[25]. De nuevo, en este ámbito la División está mal informada, tal y como se ha podido observar incluso en relación con temas prioritarios (por ejemplo, el Programa para la educación básica en África[26]), pero en el organigrama actual de la División no aparece ninguna instancia de dirección o de coordinación. Existe el riesgo de que la interacción entre los especialistas de la Sede y los actores sobre el terreno se vaya debilitando y, con ello, las competencias de unos y otros. La División afirma que este riesgo se detectó en la reflexión estratégica iniciada a finales de 2009.

Conclusión: No es seguro que la reestructuración a que se procedió en noviembre de 2010 elimine las dificultades que limitan el alcance de las orientaciones estratégicas de la División y su propia visibilidad. Para ello, es necesario definir mejor las líneas de responsabilidad y de obligación de rendición de cuentas entre el nivel central (la División) y el nivel descentralizado.

Recomendación Nº 2: Integrar el dispositivo de dirección y coordinación de la División y de las unidades situadas fuera de la Sede en el organigrama y definir mejor las líneas de responsabilidad y de rendición de cuentas entre el nivel central y el nivel descentralizado.

3. RECURSOS HUMANOS DE LA DIVISIÓN

3.1 Evolución de la plantilla de la División

20. La División se ha visto afectada por la disminución de la plantilla y el elevado índice de rotación. La plantilla (puestos establecidos) de la División pasó de 30 miembros en 2006-2007 a 29 en 2008-2009 y luego a 26 en 2010-2011, es decir, una disminución del 13,4% entre los ejercicios 2006-2007 y 2010-2011. Los gastos de personal también han disminuido, pero en una proporción menor: un 1,5% entre 2006-2007 (6,453 millones de dólares) y 2010-2011 (6,358 millones de dólares). No obstante, conviene tener presente que, debido a las reestructuraciones realizadas, los ámbitos de trabajo han ido variando.

21. El número de puestos vacantes en la División pasó de dos al 15 de enero de 2007 a tres al 2 de enero de 2008 y posteriormente a seis al 5 de enero de 2009 (y al 1° de septiembre de 2010). Durante el periodo examinado, el conjunto del Sector presenta una tasa de renovación del 52,8%. Los plazos de contratación en el Sector evolucionaron del siguiente modo[27]: 157 días en 2008, 160 días en 2009 y 113 días durante los ocho primeros meses de 2010. El gestionigrama que lleva la Oficina Ejecutiva permite el control del desarrollo del procedimiento por parte del gestor.

---

23 *UNESCO Institute for Lifelong learning.*

24 *Los retos de la financiación de la educación básica – Foro de políticas educativas 2010.*

25 Sólo una tercera parte de los gastos del Sector de Educación se realiza en la Sede (33% en el bienio 2008-2009 y 30% en los nueve primeros meses del bienio actual).

26 *Basic Education in Africa Programme - BEAP*.

27 Entre la fecha de publicación de la vacante y la decisión final.

22. Se examinó la situación de los seis puestos vacantes de la División[28] en septiembre de 2010. La convocatoria de candidaturas tuvo lugar a finales de enero de 2010. No hubo ninguna candidatura para el puesto G-4, que finalmente fue suprimido. Para cuatro puestos se elaboró una lista de candidatos, pero faltó organizar el dispositivo de evaluación. Para el último puesto, la evaluación se realizó el 1° de septiembre.

Recomendación Nº 3: Continuar los esfuerzos para reducir las demoras en la contratación.

3.2 Procedimientos utilizados para compensar las vacantes en los puestos

23. Los fondos correspondientes a los puestos vacantes se utilizaron para realizar los siguientes pagos:

- el contrato temporal de un jefe de sección P-5 cedido en comisión de servicio a la UNESCO y costeado por el Gobierno de Suecia de marzo de 2002 a 2007. Desde marzo de 2007 (y hasta finales de 2010), dicho jefe de sección percibe una remuneración con cargo a un nombramiento de duración limitada[29];

- la remuneración de enero de 2010 a mayo de 2010 de un especialista del programa (P-3) en una oficina fuera de la Sede;

- la remuneración de abril a septiembre de 2010 de una consultora (P-3) contratada mediante contratos cortos y sucesivos de enero de 2003 a marzo de 2009. Dicha consultora era un elemento clave de la Unidad de coordinación de la Red del Plan de Escuelas Asociadas;

- la remuneración de mayo a agosto de 2010 de otro consultor, encargado de elaborar un informe sobre la evaluación de la adquisición de competencias de escritura;

- la remuneración de un contrato temporal (G-4) de marzo a junio de 2010.

24. Estos ejemplos muestran que la División se vio obligada a modificar de modo permanente la asignación de los fondos disponibles para garantizar la continuidad de puestos clave. Además, se contrató a consultores para reforzar la plantilla permanente, que resultaba insuficiente (véase más abajo).

3.3 Evaluación del desempeño

25. Tras analizar las fichas *Perfoweb*, se llega a la conclusión de que todas las personas han sido evaluadas por su superior jerárquico directo y de que todas las fichas de evaluación se han completado con sumo cuidado.

3.4 Empleo de consultores

26. Del 1° de enero de 2008 al 30 de junio de 2010, la División suscribió 171 contratos de consultoría por un valor total de 1,27 millones de dólares, imputados en un 50,7% al Presupuesto Ordinario (644.000 dólares), en un 35,4% a los recursos extrapresupuestarios (450.000 dólares) y en un 13,9% al ahorro realizado en gastos de personal (176.000 dólares).

27. Los contratos se suscribieron con 140 personas físicas, con lo cual 18 consultores obtuvieron dos o más contratos durante dicho periodo. Tres consultores obtuvieron cuatro, cinco y seis contratos (239.000 dólares, es decir, el 18,8% del total).

---

28 Tres puestos P-5, dos puestos P-4 y un puesto G-4.

29 Nombramiento de duración limitada - ALD (*Appointment of limited duration*).

3.4.1 Aplicación de las normas

28. Se ha examinado un total de 40 contratos con 20 consultores por un valor total de 657.000 dólares (51,7% del gasto total).

29. De los 40 contratos, 18 fueron suscritos tras la fecha indicada como fecha de inicio de la prestación de servicios. En ocasiones este desfase es de aproximadamente un mes[30] y, en ciertos casos, puede llegar a un mes y medio[31]. Cabe señalar que, en algunos casos, la fecha oficial de inicio de la intervención es muy cercana a la fecha de entrega del informe o de un primer documento, por ejemplo tres días antes de la entrega de una presentación de diapositivas[32]. Resulta poco creíble que en este tipo de casos el consultor haya empezado a trabajar en la fecha indicada en el contrato. Varios contratos cuentan con disposiciones adicionales de prórroga firmadas[33] una vez vencido el plazo de prórroga que establecían. Con frecuencia, las prestaciones adicionales aumentan considerablemente el valor del contrato: 96 %, 100 %, 110 %, 150 %.

30. En el impreso que detalla la selección y la evaluación de los consultores individuales[34], se ha observado que el mismo funcionario firma a la vez como "responsable del contrato" y autoridad que lo aprueba. Se han detectado siete casos de este tipo[35].

31. De 20 consultores contratados, cuando se les concedió un contrato en el periodo examinado, 10 ya trabajaban para la UNESCO o habían trabajado para la Organización en los meses anteriores. Uno de ellos se había desempeñado como consultor o supernumerario en el Sector de Educación o en otros dos sectores de la UNESCO desde julio de 2004. Otro consultor suscribió 13 contratos de enero de 2004 a enero de 2010 con una duración total de 482 días. Un tercer consultor trabaja para la División desde enero de 2001. En la medida en que la aplicación informática SAP permite editar “certificados de empleo”, se pueden detectar estas repeticiones a fin de evitarlas en un futuro.

32. Uno de estos consultores (nacido en 1939) es un funcionario jubilado del grupo de los administradores generales y directores (D-1) que trabajó para la UNESCO de 1984 a 1997 en el Sector de Ciencias Sociales y Humanas y luego en el Sector de Educación (Derechos del Niño). Otro consultor (nacido en 1941) es un antiguo especialista del programa principal de la Sección de Educación Científica, Técnica y Profesional, con contrato ALD de abril de 2004 a enero de 2010.

33. El peso de las relaciones resulta fácilmente observable en los procesos competitivos. Los candidatos se presentan como “no disponibles en razón de contrataciones anteriores”[36] y algunos de los CV tienen de dos a tres años de antigüedad, cuando en la base de datos de consultores (*roster*) se podría encontrar perfiles adaptados muy fácilmente. De esta forma, se considera que el consultor ya contratado, que *“ha adquirido un buen dominio del tema”*, es obligatoriamente quien *“posee las competencias necesarias”*[37].

Conclusión: *Estas constataciones, sumadas a las observaciones formuladas en otras auditorías recientes*[38]*, hacen mayoritariamente referencia al periodo posterior a la entrada en vigor del nuevo Manual de recursos humanos. Los funcionarios de la Organización que contraen compromisos de gastos aún no conocen suficientemente las nuevas disposiciones de este manual sobre la*

30 Contrato en vigor a partir del 2 de enero de 2008 pero suscrito el 7 de febrero; contrato en vigor a partir del 12 de mayo de 2010 pero suscrito por el consultor el 1° de julio.
31 Contrato en vigor a partir del 8 de septiembre de 2008 pero suscrito el 24 de octubre.
32 Contrato suscrito el 25 de noviembre de 2008 para la entrega de una presentación de diapositivas el 28 de noviembre.
33 Disposición adicional de 8 de abril de 2009 a un contrato de 26 de marzo, disposición adicional de 17 de abril de 2009 a un contrato de 7 de febrero, disposición adicional de 2 de noviembre de 2009 a un contrato de 4 de junio, disposición adicional de 19 de marzo de 2008 a un contrato de 15 de febrero y disposiciones adicionales de 6 de abril y 14 de junio de 2010 a un contrato de 19 de febrero.
34 Impreso 431A (en adelante HR 13-1).
35 Contratos de julio (2) y de octubre de 2008, y de enero, octubre, noviembre y diciembre de 2009.
36 Dos contratos.
37 Ocho contratos.
38 185 EX/32 Parte II (párrafos 32 a 48) y 185 EX/32 Parte III (párrafos 44 a 54).

contratación de consultores individuales (artículo 13.10). Los oficiales administrativos y las oficinas ejecutivas tienen un papel importante que desempeñar en este ámbito[39]*.*

Recomendación Nº 4: Seguir formando a los oficiales administrativos para que apliquen correctamente los procedimientos relacionados con el empleo de consultores. Utilizar los recursos de la aplicación informática SAP (FABS) para identificar los casos de aplicación defectuosa de los procedimientos.

3.4.2 Prestaciones solicitadas a los consultores

34. Nueve de los 40 consultores de la muestra examinada fueron empleados como si se tratase de miembros del personal de la División. Así pues, una consultora "junior" (P-1/P-2) obtuvo cuatro contratos durante el periodo 2009-2010; otra consultora contratada en junio de 2009 como especialista del programa (P-3) mediante un nombramiento de duración limitada indica en su CV que trabaja en la UNESCO desde enero de 2001 y una tercera consultora ha trabajado durante cinco años con contrato temporal o ALD en la Unidad de coordinación de la Red del Plan de Escuelas Asociadas, donde desempeñaba un papel "fundamental"[40].

35. Otros consultores realizan tareas que más bien corresponderían a un miembro del personal permanente de la Organización: *"realizar consultas* (con un grupo industrial) *con vistas a la obtención de financiación para la creación de centros escolares comunitarios"*; *"presentación de la estrategia para la enseñanza y la formación técnica y profesional* (TVET)*"* en una conferencia internacional, *"enlace con las oficinas fuera de la Sede en el ámbito TVET"* y *"búsqueda y selección de consultores"*.

Conclusión: *De conformidad con el Manual de recursos humanos, no se puede recurrir a consultores para funciones para las que existe una necesidad permanente en la Organización y, además, un consultor individual no puede desempeñar las funciones de un miembro del personal (artículos 13.10, párrafo 2 c y d).*

36. Una condición para que un consultor intervenga de modo eficaz es que el servicio correspondiente cuente con información adecuada. Sin embargo, en el caso de un contrato de noviembre de 2009 relacionado con la definición de una estrategia para reforzar la enseñanza de las ciencias y las matemáticas[41], la jefa de sección bajo cuya supervisión debía realizarse la intervención no fue invitada a participar en la selección de los consultores ni en la redacción de las funciones de la misión, como tampoco se la invitó a firmar la hoja de selección y evaluación del consultor. Según la División, esta intervención correspondía al tema transversal de la calidad, supervisado directamente por la directora, quien firmó dos veces el impreso de selección y evaluación[42].

37. De este mismo contrato se deduce otra condición imprescindible para una intervención eficaz: la definición precisa de lo que se espera a la luz de las actividades ya realizadas. En 2008, la División (Sección de Educación Científica, Técnica y Profesional) había encargado un informe sobre el mismo tema a otro consultor. Dicho documento fue publicado[43] y, tras un debate en la conferencia de expertos celebrada en marzo de 2009, desembocó en la elaboración de dos documentos de orientación. El informe de 2009 retoma numerosos temas y recomendaciones de la publicación de 2008 (a veces con el mismo título), por lo que una revisión por los autores del informe de 2009 hubiese permitido posiblemente apreciar mejor el valor añadido del nuevo informe.

---

39 El oficial administrativo del Sector de Educación presentó una lista de control actualizada recientemente en la que se enumeran los puntos que se deben comprobar.

40 Apreciación indicada en la ficha 431A para justificar un contrato de marzo de 2010.

41 Consultor clasificado en el grupo P-5.

42 Como autoridad que aprueba el contrato y, al mismo tiempo, como persona responsable (véase más arriba).

43 UNESCO 2008, ED-2007/WS/51.

Recomendación N° 5: Inventariar y analizar de modo coordinado con los servicios correspondientes la información, el trabajo y los elementos de reflexión ya disponibles en la División antes de redactar la descripción de las funciones de la misión de un consultor.

38. El antiguo Manual de la UNESCO ya señalaba que era *"básico evaluar los servicios de cada consultor"* redactando *"una breve evaluación del trabajo del consultor"* en una ficha[44]. El nuevo Manual de recursos humanos precisa que la evaluación final *"debe valorar la calidad del servicio prestado teniendo en cuenta los resultados esperados indicados en la descripción de la misión"*. Dicha valoración debe adjuntarse al contrato en FABS y conservarse en el archivo de los consultores[45].

39. La evaluación consta de una casilla que hay que marcar en una ficha (de A *Rendimiento excepcional* a E *Mediocre*), con una línea reservada para *comentarios*. En varios expedientes no había evaluación alguna. No obstante, hay que reconocer que la División modula sus evaluaciones: se ha otorgado una "A" a dos consultores, una "B" (*muy buen rendimiento*) a otros dos consultores y la valoración más frecuente es la "C" (*buen rendimiento*). Sin embargo, una apreciación es siempre más explícita que una cruz en una casilla.

Conclusión: *La situación actual representa una mejora respecto a la práctica anterior, pero frecuentemente tiene un carácter demasiado formal. Su principal utilidad pareciera ser la de justificar el pago de los honorarios previstos en el contrato*[46].

Recomendación Nº 6: Completar las orientaciones sobre la evaluación de los consultores solicitando la redacción de una evaluación unos meses después de la finalización de la misión del consultor, a la luz del uso que se haya hecho de su trabajo.

4. GESTIÓN PRESUPUESTARIA

4.1 Métodos de programación

40. Durante el periodo 2008-2013, la política de la UNESCO en el ámbito de la educación se articula en torno a un objetivo primordial del programa, a saber, *"Lograr la educación de calidad para todos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida"*, que a su vez se desgrana en dos objetivos estratégicos de programación.

41. En 2006-2007, la educación básica era una prioridad principal del Gran Programa I. En el documento 33 C/5 se definían cuatro programas para la educación que contaban con 24 actividades, la mayoría de las cuales hacía referencia a la educación básica. Estos objetivos y ejes de acción se habían presupuestado de manera individualizada y las actividades se desglosaban imputándose al Presupuesto Ordinario, a los fondos extrapresupuestarios y al presupuesto descentralizado.

42. A partir del bienio 2008-2009, la contracción de los programas provocó una reducción significativa del número de ejes de acción. El documento 33 C/5 indicaba siete ejes de acción y 76 resultados relacionados con la educación. En el documento 34 C/5 se definían cuatro ejes de acción y 38 resultados esperados, a los que se asociaron determinados indicadores de rendimiento, la mayoría de los cuales no estaba acompañada por indicadores de referencia[47]. Esta tendencia se mantiene en el bienio actual: hay dos prioridades sectoriales bienales para el Sector de Educación, cuatro ejes de acción y sólo 14 resultados esperados. Los indicadores de resultados suelen remitir a números de países o actividades o bien a cantidades de material, pero no van acompañados de indicadores de referencia.

---

44 Artículo 2435.25, párrafo d, impreso 354C (Documento Nº 1380 de 5 de marzo de 1993).
45 Artículo 13.10, párrafos 44 y 45.
46 HR Appendix 13 F, Parte I, *Guidelines on the evaluation of consultants*, párrafo 7.
47 Sólo seis indicadores de referencia frente a 38 indicadores de rendimiento.

43. Ahora bien, la gestión basada en los resultados que preconiza la UNESCO implica la necesidad de formular los resultados esperados en términos claros y mensurables, identificar indicadores para cada resultado esperado indicando con precisión qué es lo que hay que medir y, por último, establecer objetivos e indicadores de referencia para cada indicador de resultados señalando con precisión los niveles que hay que alcanzar.

44. Además, la programación de la División se ha visto afectada por las reorganizaciones realizadas en el transcurso de bienios (reestructuración de 2006) o una vez completado el presupuesto del siguiente ejercicio bienal (reorganización de 2009). La herramienta SISTER puede reflejar ámbitos temáticos, pero los temas transversales de la División definidos a finales de 2009 no aparecen en la fecha de la auditoría.

45. Los documentos de la estrategia UNESS[48] deben permitir una mejor articulación entre las prioridades definidas por el Sector y la División y las necesidades detectadas por los Estados Miembros, así como integrar mejor las actividades relacionadas con el Programa Ordinario y los proyectos extrapresupuestarios en los países correspondientes. No obstante, la auditoría ha puesto de manifiesto que los documentos UNESS no tienen suficientemente en cuenta determinados programas de una estrategia de apoyo a la educación básica, como por ejemplo la alfabetización.

Recomendación Nº 7: Mejorar la participación de los especialistas del programa de la División en la preparación de los documentos UNESS y analizar los resultados a fin de determinar los ámbitos en los que resulta necesario el apoyo de la UNESCO.

4.2 Análisis de determinadas partidas de gastos

46. Los cambios que han afectado a la organización de la División también han influido en los medios presupuestarios que le fueron asignados, así como en los gastos realizados. En el Presupuesto Ordinario, los gastos relacionados con la educación básica representaron el 7,6% del Sector de Educación en 2006-2007 (2,98 millones de dólares de un total de 39,08 millones de dólares), el 5 % en 2008-2009 (1,9 millones de dólares de un total de 37,98 millones de dólares) y el 5,15% del presupuesto 35 C/5 (0,40 millones de dólares de un total de 7,86 millones de dólares al 1º de septiembre de 2010)[49]. No obstante, se deben tener en cuenta las transferencias de actividades[50], que reducen el presupuesto de referencia de la División a 2,18 millones de dólares para el bienio 2006-2007.

47. El presupuesto de la División se distribuyó entre el personal y las actividades de la siguiente manera: 68,4% y 31,6%, respectivamente, para el ejercicio 2006-2007; 77,2% y 22,8% para el bienio 2008-2009, y 76,8% (6,36 millones de dólares) y 23,2% (1,92 millones de dólares) para el bienio actual. Los gastos de personal prácticamente no han variado durante los últimos años, mientras que las actividades han disminuido en un 36% desde el ejercicio 2006-2007. En el Sector de Educación, el Presupuesto Ordinario se distribuyó en 2010-2011 entre el personal y las actividades en una proporción de 52,6% y 47,4% respectivamente, y los gastos de personal han aumentado en un 20% desde 2006-2007[51]. La proporción de los gastos de personal asignada a la educación básica en el Sector ha pasado del 12,4% en 2006-2007 al 11,2% en 2008-2009, hasta llegar al 10,2% en el bienio actual.

48. Los gastos relacionados con los contratos constituyen el 47,8% de los gastos de la División con cargo al Presupuesto Ordinario del bienio actual (35 C/5), frente a un 35,6% (34 C/5) y un 27,7% (33 C/5) en los bienios anteriores. La proporción resulta más elevada que para el conjunto del Sector de Educación (32,7%, 29,9% y 24,5%).

---

48 *UNESCO National Education Support Strategy* – Estrategia de Apoyo a la Educación Nacional.

49 Fuente: *Summary of expenses under Regular Budget.*

50 Transferencias al UIL (443.000 dólares), a la División de Coordinación de las Prioridades de las Naciones Unidas (308.000 dólares) y a la sección de gestión del conocimiento (KMS) de la Oficina Ejecutiva (600.000 dólares).

51 De 52,18 millones de dólares en 2006-2007 a 62,36 millones de dólares en 2010-2011.

49. Los gastos de viaje del personal de la División superan el límite del 13% establecido por el Subdirector General[52], puesto que ascendieron al 13,6% del Presupuesto Ordinario en 2008-2009[53] y al 22,5% para los primeros meses de 2010. En este caso, la proporción es más alta que para el conjunto del Sector de Educación[54].

4.3 Ejecución de los recursos extrapresupuestarios

50. Durante los dos últimos bienios, los gastos realizados con cargo a recursos extrapresupuestarios para proyectos relacionados con la educación básica han ascendido a 10,1 millones de dólares. El origen principal de estos recursos son las contribuciones voluntarias, la Unión Europea y fondos bilaterales (Nigeria, Japón e Italia).

51. Los proyectos se extienden durante un periodo considerable que suele ir más allá de un bienio (de uno a 29 años, con un promedio de siete años). Pese a la mejora observada durante el periodo examinado, el porcentaje de gastos no liquidados al 31 de diciembre de 2009 seguía siendo elevado en algunos proyectos, en algunos de los cuales superaba el 40%[55].

52. En la fecha de la auditoría había 26 proyectos en curso de ejecución. Para ocho de ellos no se había registrado ningún gasto durante el año 2009[56]. Cuatro proyectos presentaban un saldo negativo[57]. Diez proyectos habían finalizado desde el punto de vista técnico pero no se habían cerrado; en el caso de cinco de ellos no se había realizado ningún gasto desde 2006[58].

53. La información financiera sobre los proyectos no siempre se encuentra disponible. Debido a los traslados de personal como consecuencia de las sucesivas reorganizaciones de la División, se han encontrado dificultades para cotejar los gastos realizados según FABS y según los documentos conservados en la División. A modo de ejemplo, para el proyecto 417 INT 1010 no se han podido reconstituir ni los cobros de fondos, ni las asignaciones, ni los gastos realizados.

4.4 Seguimiento de las actividades y proyectos

54. El seguimiento de la ejecución del presupuesto en la División se realiza mediante informes trimestrales. Este procedimiento permite identificar los problemas que pueden surgir en la ejecución de las actividades y proyectos, como por ejemplo la "falta de coordinación para mejorar la eficacia de la educación básica", "el personal correspondiente carece del perfil adecuado para tratar el aspecto técnico del tema y puede que exista una confusión sobre lo que debe ser el producto final", "si el documento estratégico no se aplica correctamente, las actividades de la UNESCO en este ámbito seguirán sin estar bien coordinadas". Ello no obstante, este seguimiento trimestral puede generar mucho trabajo cuando coincide con los plazos de SISTER.

Recomendación Nº 8: Planificar el dispositivo de seguimiento trimestral (*Quaterly Report*) de tal forma que constituya una etapa intermedia entre dos fases semestrales de asiento SISTER.

Recomendación Nº 9: Generalizar el uso de los PIP (*Programme Implementation Plan*) como herramienta de seguimiento de la ejecución de las actividades de la División.

52 Nota del subdirector general de 16 de noviembre de 2009.
53 En 2006-2007 el porcentaje fue del 22,2%.
54 9,1% (33 C/5), 8,9% (34 C/5) y 9,5% (35 C/5).
55 Proyecto 406 GLO 1004.
56 243 RLA 1000, 417 INT 1010, 429 GLO 0001, 469 GLO 1002, 809 GLO 1000, 810 GLO 1001, 814 GLO 1001, MAG 0300101.
57 539 HAI 1000, 551 SUD 100, 703 CHD 1010 y MAG 0300101.
58 806 GLO 1001, 810 GLO 1012, 810 GLO 1014, 811 GLO 1011 y 814 GLO 1014.

5. ACTIVIDADES Y PROYECTOS

5.1 Alfabetización

5.1.1 Articulación con la Educación para Todos, el Decenio de la Alfabetización y la iniciativa LIFE

55. La Estrategia a Plazo Medio 2008-2013 de la UNESCO (34 C/4) subraya que "Uno de los rasgos característicos de la acción de la UNESCO será la gran importancia concedida a la alfabetización"[59].

56. Para el bienio 2008-2009 (documento 34 C/5), la segunda prioridad sectorial bienal de la UNESCO en el ámbito de la educación era "fomentar una educación de calidad para todos en todos los niveles del sistema educativo y en la educación formal y no formal a lo largo de toda la vida". En el documento 35 C/5, la alfabetización aparece como componente de un eje de acción sobre "Elementos indispensables para la EPT: alfabetización, docentes y aptitudes para el trabajo" (eje de acción 1 de la prioridad sectorial bienal 1).

57. La Iniciativa de Alfabetización: Saber para Poder LIFE[60], creada en el año 2005, constituye la contribución de la UNESCO al Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización 2003-2012[61]. Dicha iniciativa se prolongará hasta el año 2015, fecha límite para el cumplimiento de los objetivos de la Educación para Todos. La iniciativa, centrada en 35 países con necesidades de alfabetización especialmente acuciantes, consta de cuatro ámbitos estratégicos de acción[62].

58. Las actividades para la alfabetización programadas por la División en 2006-2007 ascendieron a un total de 1,39 millones de dólares. Durante el año 2006, las actividades de LIFE fueron transferidas al Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) y las del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, a otra división del Sector. Asimismo, se asignaron créditos por un valor de 0,76 millones de dólares a los seis proyectos extrapresupuestarios creados durante el bienio. Durante el ejercicio 2008-2009, la División para la Promoción de la Educación Básica no realizó ninguna actividad relacionada con la alfabetización. Por su parte, el grupo de coordinación del Decenio de las Naciones Unidas, en el marco de otra División, gestionó cuatro actividades (291.000 dólares) y un proyecto extrapresupuestario (380.000 dólares) relacionado con la alfabetización[63]. En octubre de 2009, volvió a formar parte de la División.

59. Para el bienio 2010-2011 se han programado seis actividades relacionadas con la alfabetización (537.000 dólares), pero a finales de junio el coeficiente de utilización de los créditos era tan sólo del 11% en una de estas actividades[64]. Durante este periodo se crearon cuatro proyectos extrapresupuestarios por un valor global de 2,73 millones de dólares; sin embargo, dos de ellos (2,15 millones de dólares) aún estaban pendientes de validar.

60. El personal encargado del componente de alfabetización del programa de la UNESCO también se ha visto reducido. A finales de 2009 se creó la Sección de Educación básica, alfabetización y educación no formal (cuatro equipos) en el seno de la División. Sin embargo, en dicha sección aún hay dos puestos vacantes (P-5 y P-4). Los titulares de la mayoría de puestos (55% de los puestos P) son consultores y personas con nombramientos de duración limitada (ALD).

---

59 Estrategia 2008-2013 (34 C/4), párrafo 42.
60 Literacy *Initiative for Empowerment.*
61 Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización *United Nations Literacy Decade*
62 Promoción y comunicación, políticas para una alfabetización duradera, refuerzo de las capacidades nacionales, innovación.
63 En particular, para el Sistema de Información sobre la Gestión de la Educación no Formal.
64 Actividad N° 5111100022, 5.869 dólares.

Conclusión: *A causa principalmente de los cambios en la organización del Sector de Educación, durante el bienio 2008-2009 las intervenciones de la División de alfabetización han disminuido, en un ámbito donde los progresos realizados aún no se consideran suficientes*[65]*. Además, una acción que debería tener "gran importancia" para la UNESCO*[66] *es llevada a cabo por personas con contratos a corto plazo, lo cual puede afectar su sostenibilidad*.

5.1.2 Necesidad de definir las responsabilidades y precisar las funciones

61. La UNESCO coordina al mismo tiempo el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización y el Decenio de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014). Los retos que hay que afrontar son conseguir que la ayuda para la alfabetización esté mejor orientada para que llegue a los grupos desfavorecidos y vulnerables, sea más global para incluir los programas para la primera infancia y la alfabetización de jóvenes y adultos y esté en mayor sintonía con los programas y las prioridades de los Estados.

62. El análisis de la alfabetización se ve dificultado por el hecho de que, en ocasiones, las informaciones no se encuentran disponibles. Los países en cuestión manifiestan la necesidad de contar con dispositivos adaptados que permitan evaluar las competencias de lectura y escritura. Posiblemente se encuentren soluciones generalizando el Sistema de Información sobre la Gestión de la Educación no Formal y ampliando el campo de acción del Programa de evaluación y seguimiento de la alfabetización[67].

63. Asimismo, es necesario aclarar el papel de los distintos actores con el objetivo de evitar redundancias entre la Sede (División para la Promoción de la Educación Básica) y las unidades fuera de la Sede o los institutos. La iniciativa LIFE presenta una ambigüedad estructural, ya que un elemento importante de la estrategia de alfabetización está coordinado por un instituto, sin que la División para la Promoción de la Educación Básica reciba toda la información al respecto. Los mecanismos de coordinación global de la Educación para Todos no se han utilizado lo suficiente para fomentar la alfabetización, en especial de las mujeres y las niñas. La División ha indicado que la estrategia que se está elaborando identifica este riesgo.

Recomendación Nº 10: Fortalecer la acción coordinada entre la Sede, los institutos y las oficinas fuera de la Sede en favor de la alfabetización.

5.2 Derecho a la educación y educación sobre los derechos humanos

64. Una educación de calidad hace realidad los derechos humanos en el conjunto del sistema educativo y en todos los entornos de aprendizaje[68]. Al inicio del periodo examinado, una Sección para la Promoción de los Derechos y los Valores en la Educación se encargaba a la vez del derecho a la educación, de la educación sobre los derechos humanos, así como de las interacciones entre ambos temas. En el organigrama establecido a finales de 2009, la educación sobre los derechos humanos se encontraba separada del derecho a la educación y dependía de la Sección de Educación Secundaria. La nueva reorganización aumenta esta separación.

5.2.1 Educación sobre derechos humanos

65. El programa 2006-2007 (33 C/5) incluía el eje de acción *Promoción de los derechos humanos, la paz, el civismo democrático y el entendimiento entre las culturas mediante la educación*, relacionado con la primera fase del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos[69]. En cambio, en el programa 2010-2011 la educación sobre derechos humanos sólo se

65 Último informe mundial de seguimiento de la Educación para Todos.
66 Estrategia a Plazo Medio 34 C/4, párrafo 42.
67 LAMP Literacy *Assessment and Monitoring Programme*.
68 Véase Estrategia a Plazo Medio 2008-2013, párrafo 103.
69 Programa I.3 *Mejorar la calidad de la educación*, párrafo 01311.

cita una vez, en el apartado de enseñanza secundaria[70], sin que se prevean dotaciones presupuestarias ni resultados esperados.

66. En 2006-2007, las asignaciones destinadas a las actividades para la educación sobre derechos humanos superaron los 460.000 dólares[71]. En el bienio 2008-2009 (34 C/5), dichas asignaciones se redujeron a 356.207 dólares (es decir, un 22%) y se utilizaron para financiar dos actividades[72]. En el programa 2010-2011 (35 C/5), sólo una de las tres actividades programadas para la Sección de Educación Secundaria está dedicada directamente a la educación sobre derechos humanos[73].

67. Se ha observado una evolución análoga respecto al personal: mientras que en 2006-2007 había cinco especialistas del programa, dos personas con contratos de duración limitada y dos asistentes asignados a la educación sobre los derechos humanos, en la fecha de la auditoría sólo tres especialistas del programa y una asistente se dedicaban parcialmente a este tema.

Conclusión: *La UNESCO corre el riesgo de carecer de las competencias y de la visibilidad necesarias para ejecutar una de sus principales misiones*.

5.2.2 Derecho a la educación

68. La realización efectiva, a nivel nacional, de este derecho global que constituye una de sus principales misiones a tenor de su Constitución, sigue siendo un gran reto para la UNESCO. La Organización proporciona asistencia técnica a los Estados Miembros para la modernización de las legislaciones nacionales, además de realizar campañas de sensibilización para la aplicación de los convenios internacionales y formular recomendaciones sobre cuestiones como la lucha contra la discriminación en la enseñanza (1960), la educación para la comprensión, la cooperación y la paz en el mundo y la educación sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales (1974), y, por último, el desarrollo de la educación de adultos (1976).

69. Las asignaciones destinadas al derecho a la educación permanecen estables: alrededor de 250.000 dólares por bienio. Para el bienio 2010-2011 hay programadas dos actividades: "*fomentar el derecho a la educación*" y "*realizar el seguimiento de la aplicación del derecho a la educación*"[74].

70. Ahora bien, la ratificación de los instrumentos normativos se encuentra en una fase poco avanzada y los países no cumplen sus obligaciones en materia de presentación de informes. Además, tal y como indican los estudios de la UNESCO, la enseñanza primaria no es gratuita en numerosos países en desarrollo (sobre todo en Asia y África).

Recomendación Nº 11: Orientar la asistencia técnica de la UNESCO hacia las modalidades prácticas de elaboración de informes y hacer participar más activamente en este proceso a las comisiones nacionales para la UNESCO y a las oficinas fuera de la Sede.

---

70 Documento 35 C/5, párrafo 01035.

71 *Building global consensus on quality education as means to foster living together, preventing violence in and out of schools* et *Implementation of the World Programme for Human Rights Education*.

72 *International leadership on the prevention of violence in schools and the promotion of intercultural dialogue in education* e *International policy dialogue for the promotion of human rights education*.

73 *Enhance the relevance and quality of secondary education through human rights education* (100.000 dólares).

74 Presupuestos de 125.000 dólares y 100.000 dólares. Gastos al 30 de junio de 2010: 26.671 dólares y 10.771 dólares.

5.3 Escuelas asociadas a la UNESCO

71. La red del Plan de Escuelas Asociadas a la UNESCO (RéSEAU[75]), creada en 1953, promueve la creación de vínculos y proyectos comunes entre escuelas de distintos países y continentes. "La red PEA es la instancia innovadora de la UNESCO. Se trata de una herramienta de integración de la Organización en las prácticas escolares y de promoción de una educación de calidad que contribuye a reforzar la visibilidad de la UNESCO[76]". Dicha red, que en 1953 reunió a 33 centros de enseñanza secundaria de 15 Estados Miembros, se ha ido extendiendo lentamente a la enseñanza primaria, a la enseñanza preescolar, a la formación docente y, finalmente, a la enseñanza técnica y profesional.

72. En agosto de 2010, la red contaba con 9.021 escuelas repartidas en 180 países. La base de datos actual no permite conocer el número de alumnos y docentes de dichas escuelas, debido a que los datos nacionales no se han reunido. En la actualidad, dicha base de datos está en fase de revisión.

Recomendación Nº 12: Conocer mejor el impacto de la redPEA en los grupos objetivo (alumnos y docentes).

73. El seguimiento de RedPEA está a cargo de Coordinaciones nacionales, formadas en buena parte por voluntarios. Cada Estado Miembro asigna los medios necesarios y organiza su red nacional de escuelas. Los Estados pueden organizar reuniones regionales con fondos del Programa de Participación (como ha ocurrido, por ejemplo, con las redes de África central y occidental). A la luz de los proyectos presentados, la comisión nacional de cada país determina si las escuelas candidatas pueden adherirse a la red.

5.3.1 Unidad de coordinación internacional de RedPEA

74. La unidad de coordinación internacional de la RedPEA, miembro del organigrama de la División para la Promoción de la Educación Básica[77], inscribe a las escuelas en la red. Tras su inscripción, estas reciben un certificado firmado por la Directora General de la UNESCO. Asimismo, dicha unidad gestiona el sitio web RedPEA (ASPnet)[78] y publica documentos y material pedagógico. A través de proyectos regionales e internacionales emblemáticos, la unidad trabaja sobre una variedad de temas más amplia que la División (entre los cuales figuran la educación para el desarrollo sostenible, la paz y los derechos humanos, así como el aprendizaje intercultural) en colaboración con otras divisiones y sectores.

75. El presupuesto de la unidad fue de 193.793 dólares para 2008-2009 y es de 100.000 dólares para 2010-2011. Este presupuesto forma parte del presupuesto de la División para la Promoción de la Educación Básica (1,9 millones de dólares en 2008-2009 y 1,92 millones de dólares en 2010-2011). Así pues, los medios financieros de la unidad han disminuido tanto en valores absolutos (48,4%) como en valores relativos (del 10,2% al 5,2%).

76. Para apreciar el esfuerzo global que realiza la UNESCO en beneficio de la Red de Escuelas Asociadas, conviene señalar que la unidad también se encarga de validar el uso de créditos del "Programa de Participación" para proyectos que se ajusten a las prioridades de la red. En 2008-2009 se aceptaron 23 propuestas por un valor de 506.000 dólares.

77. Progresivamente, las distintas reestructuraciones de la División, la no sustitución de funcionarios que se han ido jubilando y la no renovación de contratos de personal experimentado han incidido en las condiciones de funcionamiento de la unidad, por ejemplo en el seguimiento continuo de temas como *Derechos humanos* e *Interculturalidad* y en el objetivo de fortalecimiento

---

75 *Associated Schools Project Network (ASPnet).*
76 *ASPnet Programme Document 2010-2011.*
77 En la reorganización de noviembre de 2010 fue transferida a otra división.
78 41.246 visitantes en el segundo semestre de 2009, 32.688 en el primer semestre de 2010.

de dos grandes regiones (Asia, África). El grado del responsable de la unidad pasó de P-5 a P-4 y finalmente a P-3 en enero de 2010. La unidad cuenta con tres puestos que se imputan al Presupuesto Ordinario (P-3, P-2, G-5) y un experto asociado (P-2). Además, debe recurrir a pasantes contratados por periodos de tres meses.

78. Esta pérdida de peso de la unidad en la Sede (personal, misiones) no se ha visto compensada por un apoyo estructural fuera de ella. A modo de ejemplo, la unidad no cuenta con ningún *punto focal* para África Occidental.

Recomendación Nº 13: Garantizar apoyos regionales a la unidad de coordinación de la Red de Escuelas Asociadas.

79. La estrategia definida por la División para los próximos seis años debería potenciar el papel de la Red como laboratorio, con el objetivo principal de difundir sus valores en las escuelas no pertenecientes a la Red. En seis países de la región Caribe anglófono se acaba de implementar un primer proyecto experimental de educación sobre valores olímpicos que cuenta con diferentes indicadores de evaluación. A largo plazo, otras secciones de la División, otras Divisiones del Sector de Educación e incluso otros Sectores podrían beneficiarse del apoyo de la Red.

Conclusión: *Los medios de los que dispone actualmente la red no parecen corresponderse con las ambiciones declaradas, en especial las manifestadas en el documento de programa 2010/2011 de la División, elaborado en abril de 2010.*

5.3.2 Examen de tres proyectos

80. Se han examinado tres proyectos ejecutados por RedPEA: el proyecto "Educación sobre el agua en los Estados Árabes", el Proyecto del Mar Báltico y el "Proyecto educativo sobre la trata de esclavos transatlántica".

81. En el marco del primer proyecto, surgido de una iniciativa del secretario general de la Comisión Nacional de los Emiratos Árabes Unidos, entre 2006 y 2008 se formó a 75 docentes en 11 países distintos a fin de que experimentasen en escuelas piloto. Los Emiratos Árabes Unidos se hicieron cargo de los gastos del proyecto. Sin embargo, tras la partida del secretario general en marzo de 2009, ninguna otra comisión nacional se encargó de la coordinación, por lo que el proyecto fue suspendido.

Conclusión: *La imposibilidad de continuar este proyecto por parte de RedPEA pone de manifiesto los límites de la acción de la Coordinación internacional en relación con un proyecto emblemático sobre un tema sensible surgido de una iniciativa de una comisión nacional.*

82. El Proyecto del Mar Báltico (*Baltic Sea Project*), surgido de una iniciativa de Finlandia en 1989, abarca a 300 escuelas situadas en nueve países del espacio báltico. Este proyecto centrado en el medio ambiente constituye una buena práctica de autofinanciación y de rotación en la coordinación. Los países participantes y financiadores se encargan por turnos de la coordinación del proyecto: desde 2009 dicho papel corresponde a Letonia, a partir de 2012 corresponderá a Estonia y a partir de 2015 a la Federación de Rusia.

83. La duración del proyecto ha permitido capitalizar experiencias pedagógicas y elaborar una colección de guías pedagógicas. La UNESCO reconoce el trabajo realizado, fomenta las iniciativas, facilita el empleo de expertos y difunde las buenas prácticas.

84. El concepto ha sido retomado para utilizarse en proyectos de la Gran Ruta del Volga y en el Proyecto del Danubio Azul. Actualmente se está elaborando un proyecto para la región Asia-Pacífico.

85. El Proyecto educativo sobre la trata de esclavos transatlántica (*Transatlantic Slave Trade Education Project – TST*) es el segundo con este nombre. El primero, puesto en marcha en 1998 y financiado con 1,5 millones de dólares por Noruega, finalizó en 2006 con un balance muy positivo, en especial porque algunas escuelas permanecieron muy activas respecto a este tema incluso una vez finalizado el proyecto[79].

86. El segundo proyecto TST se inició en julio de 2010. Se trata de un proyecto financiado con 111.687 dólares por los Estados Unidos que pretende incluir entre 80 y 100 escuelas de 22 países (en África, América Latina y el Caribe, Europa y América del Norte). El proyecto está coordinado directamente por la unidad de coordinación internacional de la red.

Conclusión sobre estos proyectos: *Con un personal y unos fondos limitados, la Red de Escuelas Asociadas (RedPEA) consigue poner en marcha en grandes regiones proyectos importantes que permiten difundir los valores de la UNESCO de modo prolongado (formación de jóvenes y docentes). No obstante, el hecho de que la acción de la unidad sea más cualitativa que cuantitativa (impulso, animación, coordinación) hace que la visibilidad interna (SISTER) y el reconocimiento de estos proyectos resulten limitados.*

5.4 Enseñanza de las ciencias y matemáticas

87. En la Sección de Educación Secundaria, el organigrama actual prevé la creación de un equipo específico para la enseñanza de las ciencias[80]. El presupuesto dedicado a este tema en el programa ordinario es de 100.000 dólares y se espera recibir 200.000 dólares de los recursos extrapresupuestarios. La actividad, que consiste en fomentar la enseñanza científica en los Estados Miembros, se basa en una red de investigadores en enseñanza científica y matemática[81] y se desempeña en el ámbito de las políticas científicas (seminarios, reuniones entre oficinas fuera de la Sede) y de los docentes (publicaciones).

88. La especialista del programa contratada en 2007 para dirigir un equipo no ha sido nombrada oficialmente responsable de dicha tarea y ni siquiera se ha llegado a crear ningún equipo. Esta especialista gestiona el Presupuesto Ordinario de 2010 sin garantías de disponer de fondos en 2011. El segundo especialista P-4, que pertenece a la Sección de Educación Científica, Técnica y Profesional transferida a otra división, se encarga de elaborar hipótesis de trabajo en el marco de un futuro gran proyecto cuyo borrador se ha encargado a un consultor. Por este motivo, resulta complicado evaluar su actividad.

89. En una nota de trabajo elaborada en abril de 2010 por la directora de la División en colaboración con la División de Educación Superior y el Sector de Ciencias fue el punto de partida de un proyecto de gran calado consistente en elaborar un balance de la educación científica. El presupuesto estimado es de 1,68 millones de dólares por un periodo de dos años[82]. Sin embargo, falta concretar aspectos como la articulación de la dirección del proyecto con el organigrama actual de la División (en especial con el equipo "Enseñanza de las ciencias", que ha elaborado actividades de balance)[83], la coordinación con las actividades de otras organizaciones internacionales y la financiación del proyecto.

Conclusión: *Sería conveniente clarificar la gestión de los programas de educación de las ciencias y las matemáticas. El desaprovechamiento de los informes elaborados en 2008 y 2009 y el abandono de la serie de balances que se había iniciado ponen de manifiesto la necesidad de un inventario y de una difusión interna de los estudios e informes encargados a los expertos y consultores a fin de alimentar la memoria institucional de la Organización.*

---

79 Informe de evaluación elaborado por un profesor de la Universidad de Hertfordshire, marzo de 2002.

80 Dos especialistas del programa P-4 y una especialista asistente P-1 con contrato de duración limitada.

81 Los días 30 de marzo y 1° de abril de 2009 se celebró una primera reunión en la Sede de la UNESCO.

82 600.000 dólares destinados a consultores.

83 En 2008 y 2009, un equipo de universitarios elaboró cuatro primeros informes sobre la situación de la educación científica en América del Sur, Canadá, el Reino Unido e Israel (3.000-4.000 dólares cada uno).

Recomendación Nº 14: Definir con precisión los objetivos asignados a cada actor en el ámbito de la enseñanza científica y matemática y velar por una difusión interna adecuada de los estudios e informes encargados por la Organización.

5.5 Atención y educación de la primera infancia

90. A finales de septiembre de 2010 se celebró en Moscú, por iniciativa de la UNESCO, la primera Conferencia Mundial sobre la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI[84]), organizada conjuntamente por la Organización y la Federación de Rusia. La Conferencia, en la que participaron los ministros de 65 países, adoptó un marco de acción y solicitó a la Organización que intensificase sus esfuerzos para fomentar y desarrollar la AEPI.

91. La cuestión de la atención y la educación de la primera infancia se había descuidado durante años, pero las distintas acciones de sensibilización[85] habían permitido crear una red coherente. La parte del objetivo 1 de la Educación para Todos correspondiente a la AEPI no se tenía suficientemente en cuenta y contaba con poca financiación[86]. Además, este tema no era objeto de ninguna partida específica en el presupuesto del 34 C/5, ya que formaba parte de la promoción de la integración y el aprendizaje de calidad, como consecuencia de la desaparición de la Sección de la primera infancia y educación integradora. Entonces, sólo había "*una sola persona trabajando en la AEPI*[87]". Gracias a los nombramientos del Subdirector General de Educación a finales de 2007 y de la directora de la División en 2009 se materializó el proyecto de conferencia mundial que figuraba en el Memorando de cooperación entre la UNESCO y la Ciudad de Moscú de noviembre de 2007, además de aplicarse la Resolución 15 de la Conferencia General (35ª reunión).

92. En el organigrama de la División establecido en enero de 2010, la AEPI se convierte en el tema principal de una Sección. Sin embargo, dicha Sección sólo cuenta con seis puestos de los 11 previstos, por lo que sólo puede dedicar a la AEPI dos especialistas del programa (P-5 y P1/P2). El experto P-5 que debía ser destacado ante la UNESCO finalmente no lo fue y, en la fecha de la auditoría, quedaba un puesto P-4 vacante. Según afirma la División, la reorganización realizada recientemente debería permitir mejorar la situación.

93. Gracias a un acuerdo de fondo fiduciario con la Federación de Rusia[88] se pudo preparar y celebrar la Conferencia los días 27a 29 de septiembre de 2010. Sin embargo, la financiación necesaria para una continuación eficaz de esta importante Conferencia no está aún confirmada, puesto que parte del saldo no comprometido del fondo fiduciario debe utilizarse para sufragar gastos pendientes.

Recomendación Nº 15: Liberar u obtener la financiación necesaria para realizar un seguimiento eficaz de las recomendaciones adoptadas por la Conferencia mundial.

94. El servicio de las Cátedras UNESCO contabiliza cinco cátedras UNESCO en el ámbito de la atención y educación de la primera infancia, y hay una sexta cátedra (Suecia) clasificada en el ámbito de la Educación para un desarrollo sostenible. La sección AEPI sólo trabaja con dos de

84 *Early Childhood Care & Education.*

85 Por ejemplo, las "Notas de la UNESCO sobre la primera infancia" y la "Serie sobre la política de la primera infancia y la familia" (número publicado el 1° de marzo de 2002), o bien las contribuciones de la UNESCO a la publicación periódica *Facts for Life* del UNICEF (4ª edición en enero de 2010).

86 "*Uno de los objetivos descuidados de la EPT*" (SISTER 5112126012 para el 35 C/5).

87 1ª reunión del Grupo de trabajo sobre la Conferencia mundial (26 de septiembre de 2008). La misma indicación se dio en la 2ª reunión del Grupo de trabajo (28 de noviembre de 2008).

88 Fondo 579 GLO 1001 (junio de 2009-diciembre de 2010), 678.000 dólares estadounidenses aportados, 83.619 dólares estadounidenses disponibles al 31 de octubre de 2010. Financiación extrapresupuestaria necesaria estimada: 1 millón de dólares (SISTER 5112126013).

estas seis cátedras[89] y se ha observado un fenómeno parecido en el ámbito de la inclusión por medio de la educación. Pese a estas insuficiencias, el " *Número de redes UNITWIN y Cátedras UNESCO sobre enseñanza superior que funcionan satisfactoriamente*" es uno de los indicadores de resultados del Gran Programa I Educación[90]. Igual que en el ámbito de las ciencias del agua[91], parece necesario reforzar la cooperación con las Cátedras UNESCO para aprovechar mejor su potencial en beneficio de las prioridades de la UNESCO, como por ejemplo la atención y la educación de la primera infancia.

Recomendación Nº 16: Aplicar en el ámbito de la educación básica las orientaciones estratégicas definidas en 2007 para "reforzar la interacción entre la UNESCO y las Cátedras y Redes al facilitar su participación en la concepción, la ejecución y la evaluación de los programas y actividades de la UNESCO[92]".

5.6 Integración por medio de la educación

95. Durante los últimos diez años, la responsabilidad de la educación como factor de inclusión cambió varias veces de titular dentro de la División[93] y, desde enero de 2010, constituye (junto a la equidad) uno de sus tres temas transversales. Esta disposición organizativa parece especialmente adecuada para la inclusión por medio de la educación, un proceso horizontal por naturaleza.

96. La auditoría lleva a hacer una doble constatación. Sin duda, la UNESCO ha realizado grandes progresos al definir normas y marcos, de la Declaración de Salamanca sobre Necesidades Educativas Especiales en 1994[94] a las Directrices sobre políticas de inclusión en la educación publicadas en 2009 tras la Conferencia Internacional de Educación celebrada en Ginebra en noviembre de 2008. Los proyectos realizados en 2010 por la División en relación con la recopilación de datos desagregados sobre los factores de exclusión responden a una necesidad real.

97. La segunda constatación es que a la acción de la UNESCO respecto a determinados temas le ha faltado continuidad o visibilidad.

98. *"El derecho a la educación de las personas discapacitadas: hacia la integración*" fue el tema de un programa de referencia de *Educación para Todos* en 2004. La cooperación con Finlandia[95], prorrogada hasta el año 2010, permitió elaborar boletines de información y crear un sitio web. Sin embargo, el programa emblemático siempre ha adolecido de problemas de financiación y sólo ha funcionado gracias a la labor sobre la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad[96]. El programa 2010-2011 comprende una previsión extrapresupuestaria, para *La inclusión en acción*[97], que aún debe concretarse[98].

---

89 Cátedras 727 (Göteborg, Suecia, 2007) y 821 (Victoria, Canadá, 2008).

90 Documento 35 C/5, párrafo 01038 (Eje de acción 2), resultado esperado N° 7.

91 185 EX/32 Parte II, recomendación N° 16.

92 Documento 176 EX/10, párrafo 12.

93 Actividad 5112136021 del Programa 35 C/5, *Inclusion and Equity: Returning to core competences,* 203.000 dólares (y una previsión (*outline*) extrapresupuestaria de 200.000 dólares).

94 *Declaración y Marco de Acción* para *las Necesidades Educativas Especiales* (Conferencia Mundial sobre Educación y Necesidades Educativas Especiales: acceso y calidad, Salamanca, 7-10 de junio de 1994).

95 Universidad de Jyväskylä y FIDIDA (*Finnish Disabled People's International Development Association*).

96 Grupo Interinstitucional de apoyo (IASG) para la Convención de 13 de diciembre de 2006 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

97 Código SISTER 5113126004, 200.000 dólares, que completa una dotación de 90.000 dólares en el Presupuesto Ordinario.

98 Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación de Alumnado con Necesidades Educativas Especiales y Asociación Mundial para la Discapacidad y el Desarrollo (*Global Partnership for Disability and Development* – GPDD, Banco Mundial).

99. *La Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas* (UNGEI)[99] es otro programa emblemático de la Educación para Todos, en este caso puesto en marcha por el Secretario General de las Naciones Unidas después del Foro de Dakar celebrado en abril de 2000. El UNICEF se encarga de coordinar la iniciativa. La contribución de la UNESCO, signada por su calidad[100], consiste en la participación a tiempo parcial de una especialista del programa que utiliza el presupuesto previsto en su programa de trabajo para el resto de sus actividades.

100. La Estrategia a Plazo Medio 2008-2013 prevé "la introducción de la enseñanza en la lengua materna en los sistemas formales y no formales"[101], iniciativa que cuenta con el apoyo del dispositivo intersectorial *Las lenguas y el plurilingüismo*. Desde 1999[102], la UNESCO ha conseguido logros considerables en este ámbito[103]. La Organización ha participado en acciones entre organismos, concretamente en las actividades del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII)[104]. Ello no obstante, esta acción de la División[105] carece de visibilidad y de estructuras de enlace a nivel de los Estados. La reciente decisión del Consejo Ejecutivo, por la que alienta a elaborar "estrategias nacionales que promuevan enfoques educativos basados en el plurilingüismo a fin de mejorar la calidad global de la educación" aún no ha aportado los resultados esperados[106]. El plan de trabajo de la División prevé la elaboración de una guía sobre el plurilingüismo, pero existe un informe sobre la educación bilingüe o plurilingüe basada en la lengua materna que permanece a la espera de recibir la financiación necesaria para su publicación[107].

101. Se puede llegar a una constatación similar respecto a la mejora de la calidad de los manuales escolares, prevista en el programa 2008-2009 en el marco del eje de acción 4: "*Desarrollo de capacidades y prestación de apoyo técnico a fin de respaldar los esfuerzos de los países para alcanzar los objetivos de Dakar*"[108]. La UNESCO publicó una Estrategia anual de elaboración de manuales escolares y materiales didácticos en 2005[109] y la Estrategia a Plazo Medio prevé que la Organización ayude a "*la revisión del contenido de los manuales*"[110], pero la publicación de un proyecto de *orientaciones para fomentar la educación de calidad a través de los manuales escolares y los materiales pedagógicos*[111] está pendiente de publicación desde septiembre de 2008.

Conclusión: *La rotación del personal y las sucesivas reorganizaciones de los servicios y los presupuestos pueden poner en peligro la memoria institucional de la Organización y la visibilidad de su acción; lo ilustra, por ejemplo, el tratamiento incoherente dado a cuestiones como el derecho a la educación de las personas con discapacidades, la iniciativa UNGEI, la educación en la lengua materna y la mejora de los manuales escolares*.

---

99 *United Nations* Girls' *Education Initiative.*

100 Por ejemplo, para la primera reunión regional del Comité consultivo mundial de la UNGEI sobre el tema *Equidad, género y calidad en la educación en la región Asia-Pacífico* (junio de 2008).

101 Documento 34 C/4, párrafo 37 y cuadro 9; programa 2010-2011 (35 C/5), § 01035 y 07047.

102 *Aplicación de una política lingüística mundial basada en el plurilingüismo* (30 C/Resoluciones.12).

103 *Día Internacional de la Lengua Materna* (desde el año 2000), documento-marco *La educación en un mundo plurilingüe* (2003), Organismo coordinador del *Año Internacional de los Idiomas* (2008), Grupo de Trabajo sobre las Lenguas y el Plurilingüismo.

104 *UN* Permanent *Forum on Indigenous Issues*. Véase también el debate temático de 7 de octubre de 2008 (180 EX/INF.8).

105 Presupuesto Ordinario: alrededor de 80.000 dólares en 2006-2007 (33 C/5), 70.000 dólares en 2008-2009 (34 C/5) y 65.000 dólares en 2010-2011 (35 C/5), manuales escolares incluidos (véase más abajo).

106 181 EX/Decisión 9 (Informe 181 EX/9).

107 2010/ED/BAS/ECCE/PI/1.

108 Documento 34 C/5, párrafo 01018. Financiación incluida en la de los idiomas primarios (véase más arriba).

109 Documento ED-2005/WS/65 CLD 24936.

110 Estrategia 2008-2013 (34 C/4), párrafo 103.

111 Código SISTER 5113126003 (*Extrabudgetary Outline*).

5.7 Publicaciones

102. La División es el principal "productor" de publicaciones del Sector de Educación, que a su vez es el que más publicaciones prepara de la Organización. En la fecha de la auditoría estaba finalizando la reorganización de las publicaciones en el Sector de Educación, iniciada en 2008 a raíz del informe del Auditor Externo[112]: tras la creación de un plan de publicación y difusión[113] y la identificación de una función de publicación y comunicación dentro de la Oficina Ejecutiva[114], a principios de 2010 se creó un comité de publicaciones del Sector[115]. Ello no obstante, a la fecha de la auditoría aún no se habían resuelto todas las dificultades relacionadas con el paso a una aplicación informática de gestión de existencias, por lo que las cifras que se podían recoger no eran fidedignas.

Conclusión: *Se han realizado progresos claros en la aplicación de las orientaciones sobre las publicaciones y en la adecuación del programa de publicaciones del Gran Programa I a las prioridades establecidas por los órganos rectores de la Organización.*

6. AGRADECIMIENTOS

103. El Auditor Externo agradece a la directora de la División, al director de la Oficina Ejecutiva, a la jefa de la unidad presupuestaria y financiera de la Oficina Ejecutiva, así como a los miembros del personal, por su cálida acogida y la información precisa que todos le proporcionaron durante la auditoría.

Comentarios de la Directora General:

La Directora General agradece al Auditor Externo su informe sobre la División para la Promoción de la Educación Básica del Sector de Educación y señala su gran utilidad para mejorar constantemente la ejecución del programa. A partir de las recomendaciones formuladas, informará sobre los avances realizados siguiendo las prácticas habituales.

112 179 EX/31 Parte I; 179 EX/Decisiones 31 y 180 EX/Decisión 40; DG/Note/08/22 de 25 de junio de 2008.
113 Nota marco *Towards an Education Sector Publication Plan 2008-2009* (ED/KMS febrero de 2008).
114 Servicio de Gestión del Conocimiento (KMS).
115 Cinco reuniones de febrero a junio de 2010.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Consejo Ejecutivo
186ª reunión

186 EX/30
Parte IV

PARÍS, 18 de abril de 2011
Original: Francés

Punto **30** del orden del día provisional

NUEVAS AUDITORÍAS DEL AUDITOR EXTERNO

PARTE IV

INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y CESE EN EL SERVICIO

RESUMEN

De conformidad con la cláusula 12.4 del Reglamento Financiero, el Auditor Externo presenta su informe de auditoría sobre los procesos de contratación y cese en el servicio.

Auditor Externo
de la Organización
de las Naciones Unidas para
la Educación, la Ciencia y la Cultura

Informe de auditoría sobre los procesos de contratación y cese en el servicio en la UNESCO

ÍNDICE

Página

1. MARCO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA 5

2. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS 5

2.1 Dificultad para establecer un proceso fiable de planificación de las contrataciones 6

2.2 Un importante desafío para HRM: reducir los plazos de contratación 7

2.3 STEPS: un proyecto inconcluso postergado desde 2002 7

2.4 Gestionigramas e indicadores del desempeño: falta de evaluación de los costos 8

2.5 Ajuste por movimiento de personal y demoras en la contratación (factor retraso) 8

3. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN 9

3.1 El Cuadro Orgánico 10

3.2 Altos directivos 13

3.3 Procesos de apelación 16

4. CESES EN EL SERVICIO 16

4.1 Categorías de cese en el servicio 16

4.2 Los ceses en el servicio negociados 18

4.3 Las jubilaciones postergadas más allá de la edad reglamentaria 20

4.4 Jubilados de la Organización contratados como consultores 22

4.5 Constatación final sobre los ceses en el servicio 23

5. AGRADECIMIENTOS 23

ANEXO 24

1. MARCO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1. De conformidad con la cláusula 12.4 del Reglamento Financiero de la UNESCO, el Auditor Externo ha realizado una auditoría de los procesos de contratación y cese en el servicio en la Organización.

2. El objetivo de la auditoría era determinar si esos procesos se ceñían a las disposiciones establecidas en particular en el Manual de recursos humanos (Capítulos 5 y 10), y si contribuían a un funcionamiento eficaz de la Organización. Teniendo en cuenta tanto las auditorías ya realizadas[1] y las modificaciones que se han introducido en el marco reglamentario[2] como los informes presentados a la Conferencia General en 2009[3] y al Consejo Ejecutivo en 2010[4], la auditoría se refiere al periodo transcurrido entre el 1º de enero de 2008 y el 31 de octubre de 2010.

3. La auditoría fue realizada del 15 al 26 de noviembre del 2010 por un equipo de tres auditores, esencialmente en la Oficina de Gestión de Recursos Humanos (en lo sucesivo "HRM"). Comprendió en particular el examen de una muestra de expedientes, el análisis de los documentos producidos por los sistemas de información y entrevistas con la Directora interina de HRM, los responsables de las secciones y los funcionarios interesados. Se recabó información complementaria de la Oficina de gestión financiera (BFM), así como de las oficinas ejecutivas de un sector del programa (Educación) y un sector de apoyo (Administración). Se organizó una reunión de trabajo con el Servicio de Supervisión Interna (IOS). El equipo de auditores se entrevistó también con los presidentes de las dos asociaciones de personal.

4. Se valoró la cooperación de la Secretaría, y en particular de HRM. Las conclusiones provisionales fueron objeto de un debate con los servicios interesados, cuyos comentarios se tomaron en consideración.

2. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

5. La actual estrategia de gestión de los recursos humanos (2005-2010) fue aprobada por la Conferencia General en 2005[5]. Forma parte del proceso de reforma iniciado por el Director General en 1999 (documento 158 EX/INF.5) para reforzar el capital de recursos humanos gracias a una contratación que hiciera hincapié en la calidad mediante el desarrollo profesional, la movilidad del personal y el respeto de las normas y los procedimientos. Así pues, en junio de 2004 se decidió fijar una duración reglamentaria máxima del proceso de contratación e implantar herramientas de gestión. El Estatuto y el Reglamento del Personal se revisaron recientemente y se elaboró un nuevo manual de recursos humanos.

6. La Conferencia General pidió a la Directora General que presentara al Consejo Ejecutivo, en su 185ª reunión, una nueva estrategia relativa a los recursos humanos para los años 2011-2016, velando por su compatibilidad con las orientaciones estratégicas de la UNESCO y su armonización con las políticas y prácticas del régimen común de las Naciones Unidas (Resolución 35 C/82, Parte I, 1). Los responsables de HRM declararon que este objetivo se alcanzaría en 2012.

---

1 IOS, *Evaluation of UNESCO's Recruitment Policy and Practice*, enero de 2009 (IOS/EVS/PI/96 REV. 2); *Report on the Control Self-Assessment of the Bureau of Human Resources Management (HRM)*; diciembre de 2009; *Review of the Recruitment Process in the Communication and Information Sector*, mayo de 2010.

2 Edición de 2009 del *Statut* y el *Règlement du personnel*; Nouveau Manuel des ressources humaines (DG/Note/09/68 de 12 de noviembre de 2009).

3 35 C/26 Parte I (y Add.).

4 184 EX/6 Parte I (y Add.); 185 EX/6 Partes VIII y IX; 185 EX/INF.8.

5 Documento 35 C/26 Parte I.

2.1 Dificultad para establecer un proceso fiable de planificación de las contrataciones

7. Una particularidad de la elaboración de la nueva estrategia reside en la consulta ampliada del personal, cuyos comienzos pudo observar el equipo de auditores. Un ejercicio de esta índole requiere un perfecto dominio de la estructura de la plantilla actual y futura y de su evolución conforme a las políticas propugnadas.

8. La UNESCO emplea a más de 2.145 personas, de las cuales 1.955 se financian con cargo al Presupuesto Ordinario de la Organización (documento 35 C/5). El Cuadro de Directores y Oficiales Mayores *(Principal Officers and Directors/Administrateurs généraux et directeurs)* incluye a 100 personas (5% de la plantilla total), el Cuadro Orgánico (P-1 a P-5 y NPO)[6] a 927 personas (43%) y el Cuadro de Servicios Generales (G-1 a G-7 y GT-1 a GT-7) a 1.118 personas (52%). Más del 63% de los funcionarios trabajan en los sectores del programa.

9. Como se indica en el cuadro *infra*, un número importante de funcionarios se jubilarán de aquí a 2015, en particular el 58% de los funcionarios del Cuadro de Directores y Oficiales Mayores.

Jubilados por categoría y por bienio

	2010-2011	**2012-2013**	**2014-2015**	**Total**	**% de jubilados**
D-1 y categoría superior	17	23	18	58	58%
P-1 a P-5	54	49	56	159	19%
NO	4	4	6	14	16%
GS	54	75	85	214	19%
Total	**129**	**151**	**165**	**445**	**21%**

Fuente: Sección de Políticas y Remuneración de HRM – *Key Data on UNESCO Staff (1º de septiembre de 2010)*

10. Esta situación de las jubilaciones impone a la UNESCO afinar la previsión de su plantilla de personal y sus competencias, a fin de ajustar las características de las personas que se han de contratar a la evolución de sus misiones y de sus orientaciones estratégicas (2014-2019) y compensar las pérdidas de competencias, sobre todo para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales. Ahora bien, se observó que HRM no dispone de verdaderas herramientas de planificación de la plantilla de personal a mediano y largo plazo. No se ha podido presentar ningún documento-marco relativo a una gestión prospectiva de la plantilla y sus competencias. La única información presentada fue la que atañe a las jubilaciones. No están claramente definidos importantes elementos de una gestión prospectiva: reestructuraciones de los servicios, prórrogas de contratos, necesidades de los sectores.

11. Sin embargo, en la circular administrativa Nº 2191 del 23 de septiembre de 2003[7] se preveía que HRM realizaría todos los años un ejercicio de planificación (de septiembre a noviembre) con cada sector/oficina para determinar las necesidades en materia de personal para los 24 meses subsiguientes, los puestos que se debían cubrir durante ese periodo, con indicación de la fecha en que quedaría vacante cada puesto, y planificar conjuntamente la contratación de los candidatos a los puestos por proveer.

6 Estatuto y Reglamento del Personal (disposición 102.1).

7 Abrogada por la Decisión AC/HR/1 de 16 de diciembre de 2009.

12. HRM tropieza con dificultades prácticas para obtener de los sectores indicaciones sobre las necesidades, a fin de establecer proyecciones fiables de la plantilla. Las previsiones efectuadas son una reproducción de las cifras de contratación del año anterior más que un instrumento de planificación prospectiva y estratégica[8].

2.2 Un importante desafío para HRM: reducir los plazos de contratación

13. Pese a las recomendaciones del Consejo Ejecutivo y de varias auditorías internas y externas en las que se propugnaba reducir los plazos de contratación, el objetivo de disminuir la duración media de la contratación de funcionarios en la UNESCO no parece ser considerado prioritario. El examen de una muestra de expedientes puso de manifiesto un procedimiento largo, que puede llegar a durar 12 meses entre el momento en que se anuncia el puesto y el nombramiento.

14. HRM elaboró normas para el conjunto del proceso de contratación de la categoría "D"[9]. Figuran en una ficha en que se menciona un plazo medio de 150 días laborables entre la fecha en que se publica un anuncio de vacante y la contratación efectiva del funcionario. No obstante, los responsables de HRM expresan escepticismo en cuanto al respeto de los plazos establecidos. Aún los plazos indicados en las notas transmitidas por HRM a quienes intervienen en el proceso sólo se respetan rara vez.

15. En 2008 se instauró un acuerdo sobre la actuación profesional aplicable al personal directivo (ADG[10], directores de oficinas y directores o jefes de oficinas fuera de la Sede). El desempeño del personal de dirección debía evaluarse sobre la base de los resultados obtenidos en cuatro ámbitos (planificación y ejecución del programa, relaciones exteriores y asociaciones de colaboración, gestión del personal y gestión presupuestaria y financiera). HRM indicó que esta evaluación no podía contemplarse en lo inmediato.

2.3 STEPS: un proyecto inconcluso postergado desde 2002

16. HRM aplica una serie de procedimientos fundados a menudo en un proceso iterativo que incluye intercambios de notas relacionadas con la preselección, la selección y la adopción de una decisión. Pese a la desconcentración de las contrataciones a nivel de los sectores, la carga de trabajo de los funcionarios de HRM sigue aumentando por lo que se refiere al tratamiento de muy numerosas candidaturas y la verificación de la buena marcha de los procedimientos.

17. Hay consenso en la necesidad de reforzar la eficacia del sistema de información actual con respecto a los procesos de contratación. El Sistema destinado a mejorar los servicios del personal (STEPS[11]) puede permitir lograrlo. Pero, a diferencia de los demás módulos del sistema integrado (SISTER y FABS), el STEPS aún no funciona cabalmente. Sin embargo, en el Programa y Presupuesto para 2008-2009 se fijaba el objetivo, "si lo [permitían] los fondos disponibles", de contar al final del bienio "con un sistema de gestión de la información operativo para toda la Organización, que [comprendiera] las funciones relativas al programa, las finanzas, el presupuesto y los recursos humanos[12]".

18. HRM empezó durante el bienio 2004-2005 a preparar la introducción en la Organización de un nuevo sistema de gestión de los recursos humanos. Una primera fase relativa a la nómina concluyó en 2007. Pero ulteriormente la implantación de STEPS se fue rezagando, debido a insuficiencias en la programación de los créditos, dificultades técnicas en la articulación con el programa informático de gestión integrada SAP y problemas de coordinación entre los equipos encargados del proyecto.

---

8 *Statistical briefing on UNESCO staff* o *Key Data on UNESCO Staff.*

9 Cuadro de Directores y Oficiales Mayores y categorías superiores a D-2 (ADG y DDG).

10 *Assistant Director General* (Subdirector General).

11 *System to Enhance Personnel Services* (Sistema de Mejoramiento de los Servicios del Personal).

12 Documento 34 C/5, párrafo 13003.

19. Se realizaron trabajos para concebir las secuencias de tareas, pero la ejecución de la segunda fase del proyecto, que atañe en particular a los aspectos funcionales de la contratación, el perfeccionamiento y la formación del personal, se pospuso hasta 2010, a reserva de que se obtuvieran los fondos suplementarios necesarios. A finales de 2010 no se había alcanzado el objetivo, y el proyecto estaba detenido. HRM aclaró que se detuvo el proyecto a fin de evaluar las prioridades respecto del presupuesto y de la utilización del programa SAP.

20. El retraso en la instalación del instrumento STEPS es perjudicial habida cuenta de la lentitud y las dificultades observadas en el proceso de contratación. La contratación por vía electrónica habría podido permitir un tratamiento rápido de las muy numerosas candidaturas que recibe la UNESCO (67.349 entre enero de 2008 y octubre de 2010) gracias a una preselección automatizada basada en criterios selectivos y cualitativos.

21. El sitio Intranet de la Organización, en el que se integró el nuevo manual de recursos humanos en línea en 2009, ofrece por su parte un acceso fácil y cómodo a información completa sobre los recursos humanos.

2.4 Gestionigramas e indicadores del desempeño: falta de evaluación de los costos

22. Un planteamiento estratégico induce una gestión del desempeño del personal al vincular los objetivos con los resultados esperados. Los balances intermedios relativos a la estrategia para 2005-2010 evidencian los progresos logrados en la aplicación de las medidas escogidas, pero no se ha podido indicar el costo de esas medidas al equipo de auditores. De hecho, HRM jamás calculó el costo de la contratación de un candidato, fuera cual fuere su categoría. Sin embargo, esta operación contribuiría a tener bajo control los gastos relacionados con la contratación y permitiría sin duda obtener incrementos de productividad.

23. Las entrevistas a las que se procedió en sectores que son “usuarios” de los servicios de HRM permitieron comprobar que recientemente han establecido gestionigramas para el seguimiento del proceso de contratación que les concierne (sectores Educación y Administración). La generalización de esas experiencias permitiría elaborar gestionigramas homogéneos del que se podrían extraer indicadores utilizables por todos los servicios.

Recomendación Nº 1: optimizar los plazos de contratación mediante: a) una planificación más fiable de la plantilla de personal, que tenga en cuenta los ejes de la planificación estratégica global a plazo medio y la estrategia de los recursos humanos para 2011-2016; b) la implantación de un instrumento de contratación por vía electrónica; c) la generalización a los distintos sectores del mantenimiento de un gestionigrama de sus operaciones de contratación. (HRM)

2.5 Ajuste por movimiento de personal y demoras en la contratación (factor retraso)

24. Al elaborar sus previsiones presupuestarias la UNESCO reduce en un 3% los gastos de personal, lo que significa que la masa salarial sólo se presupuesta en un 97% del costo estimativo para tener en cuenta los puestos que quedarán vacantes a raíz de movimientos de personal y demoras en la contratación[13].

25. En 1994, en un informe de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, elaborado a petición de la UNESCO, se observaba que ésta había “experimentado graves dificultades en esta esfera”, con un porcentaje de ajuste del 5% a la sazón[14]. Se concluía que “podría seguir la práctica que utilizan la mayoría de las organizaciones grandes, es decir, aplicar a los puestos del

13 35 C/5 Rev. Nota técnica sobre metodologías presupuestadas, párrafo T003-iv.

14 Resolución 25 C/46 (y 131 EX/INF.6, párr. 80), 135 EX/5 Parte III (párrafos 55-57).

Cuadro Orgánico y de categorías superiores un porcentaje de factor retraso distinto del que se aplica a los puestos del Cuadro de Servicios Generales, a fin de que haya más flexibilidad"[15] .

26. La Conferencia General había pedido en noviembre de 1993 que se reexaminara el ajuste del 5% al prepararse el presupuesto siguiente "con miras a aplicar un factor de ajuste más realista, proporcionado a las necesidades de la Organización"[16]. El porcentaje actual del ajuste, del 3%, se adoptó para el presupuesto correspondiente a 1996-1997, por recomendación del Consejo Ejecutivo[17].

27. Por consiguiente, se aplica un factor del 3% a la masa salarial calculada a partir del costo estándar de cada puesto. Cabe formular dos observaciones.

28. En primer lugar, la reducción se aplica de modo uniforme, contrariamente a lo que recomendaba la Dependencia Común de Inspección en 1994. El servicio competente[18] conviene en que la problemática de los movimientos de personal y las demoras en contratación no es la misma en los distintos sectores (programa o apoyo) y según las categorías de personal (categorías "P" o "G"), pero considera que un seguimiento por puesto sería demasiado complicado.

29. En segundo lugar, las recientes modificaciones de la política de personal no se toman íntegramente en cuenta. Así pues, los gastos suplementarios que ocasiona la puesta en práctica de la movilidad del personal[19] quedaron integrados en los costos estándar, que por eso mismo están subevaluados, lo que puede provocar insuficiencias de créditos en algunos sectores.

Conclusión: *Sería oportuno reexaminar las modalidades del ajuste por movimiento de personal y demoras en la contratación para que corresponda mejor a las necesidades actuales de la Organización. Ahora bien, de los expedientes examinados no se puede inferir que este factor constituya una explicación significativa de* la *situación poco satisfactoria observada en materia de plazos de contratación.*

3. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

30. El equipo de auditoría examinó la contratación del personal de categorías superiores (DDG[20], ADG y puestos de Director) y del Cuadro Orgánico (puestos de categoría profesional).

31. Los procedimientos de contratación se rigen por el principio enunciado en el Artículo VI.4 de la Constitución de la UNESCO, a saber, que el personal nombrado deberá "reunir las más altas cualidades de integridad, eficiencia y competencia técnica", como recordó la Conferencia General en su 30ª reunión en noviembre de 1999[21]. El corolario de ese principio es el siguiente: "Cuando haya que nombrar a un funcionario, el Director General aplicará, salvo cuando se trate de nombramientos derivados de reclasificaciones de puestos, un procedimiento de selección competitivo a fin de garantizar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad[22]".

32. En sus últimas reuniones, la Conferencia General ha instado al Director General a "seguir aplicando medidas dinámicas concretas destinadas a mejorar la representación geográfica en todas las categorías, en particular con respecto a los Estados Miembros no representados e

15 Movimiento de personal y demoras en la contratación (el factor retraso), JIU/REP/94/7, 1994.
16 Resolución 27 C/37.
17 Resolución 28 C/35 (tras el examen del documento 28 C/5 Rev.1), Decisión 146 EX/4.2 (párrafos 112-118).
18 BSP/CAP (Sección de análisis y planificación centrales).
19 Gastos anexos, misión de reconocimiento, gastos de traslado.
20 Director General Adjunto.
21 Resolución 30 C/72.
22 Estatuto del Personal, cláusula 4.2 (Resoluciones 30 C/70 y 32 C/69).

insuficientemente representados"[23] y a adoptar "todas las medidas necesarias para mejorar el equilibrio entre hombres y mujeres en todos los niveles de la Organización, en particular en los intermedios y directivos[24]".

33. El Auditor Externo subraya que la finalidad de esta auditoría es determinar si las actividades de contratación se ajustan a los principios y reglas establecidos por los órganos rectores de la Organización para que ésta funcione eficazmente. Es consciente de que las estrategias de influencia de los países pueden tener consecuencias en el proceso de contratación de las organizaciones internacionales y, por ese motivo, son objeto de trabajos de ciencias políticas[25].

3.1 El Cuadro Orgánico

34. Entre enero de 2008 y septiembre de 2010, se contrató a 222 oficiales adjuntos (P-1 y P-2), oficiales (P-3 y P-4) y oficiales de primera y segunda superiores (P-5) (frente a 79 en 2008, 76 en 2009 y 67 en 2010). Se elaboró una muestra de 33 puestos procurando lograr un equilibrio entre los sectores, los servicios de la Sede y las oficinas fuera de la Sede, las categorías y las situaciones de los puestos (publicado como puesto de contratación interna, publicado de nuevo como puesto de contratación externa, proceso suspendido, en curso de evaluación, cubierto). A raíz de esa muestra, 17 expedientes fueron objeto de un examen minucioso[26], lo que representa el 5% del total de la contratación de personal del Cuadro Orgánico.

35. De los puestos a que se referían esos 17 expedientes, siete se habían anunciado como puestos de contratación externa, tres como puestos de contratación interna, y cuatro anunciados como puestos de contratación externa se habían reservado al personal de la Organización y de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Dado que en tres casos los puestos objeto de contratación interna no se cubrieron, se anunciaron como puestos de contratación externa. Tras publicar esos 17 anuncios de puestos vacantes, se contrató a seis candidatos y dos puestos se anunciaron de nuevo. Se suspendió la contratación de seis puestos y la de otros tres está en curso.

Observación de método*: En las secciones siguientes se han suprimido las indicaciones que podrían ayudar a identificar los puestos y, en su caso, las personas en cuestión. Durante la fase de examen de las comprobaciones provisionales, HRM estuvo en condiciones de verificar todas las referencias de las observaciones de la auditoría.*

3.1.1 Las etapas del proceso de contratación

36. Las etapas del proceso de contratación de los funcionarios de grado P-1 a P-5 son las siguientes: 1) el sector u oficina de que se trate prepara la contratación (descripción del puesto, autorización de la disponibilidad de fondos, clasificación por HRM); 2) se prepara la descripción del puesto vacante (supervisor del puesto y HRM); 3) se anuncia el puesto vacante; 4) HRM realiza la primera selección de los candidatos externos; 5) un comité procede a la preselección, confecciona una lista de los candidatos elegidos (los que reúnen las condiciones esenciales que se requieren para el puesto) y prepara fichas de evaluación individual para los candidatos que no han sido escogidos; 6) el Comité de Evaluación[27] examina el expediente de los candidatos preseleccionados, confecciona una lista de los candidatos que serán entrevistados, comprueba

---

23 Resolución 35 C/93. Nota: se aplica al personal internacional del Cuadro Orgánico que ocupa puestos de plantilla financiados con cargo al Presupuesto Ordinario de la UNESCO (puestos "geográficos").

24 Resolución 34 C/82. Nota: puestos financiados con cargo al Presupuesto Ordinario y a recursos extrapresupuestarios (véase el documento 185 EX/6 Parte VIII).

25 A este respecto, véanse las actas del simposio "60 años de historia de la UNESCO" (16-18 de noviembre de 2005, mesa redonda 9).

26 Distribución geográfica: 11 puestos en la Sede, cinco puestos fuera de la Sede y un puesto en un Instituto. Distribución por categorías: dos puestos de grado P-1 y P-2, cuatro puestos de grado P-3, cinco puestos de grado P-4, cinco puestos de grado P-5 y un puesto de grado P-5 transformado en P-4.

27 Integrado por al menos tres miembros, entre ellos el superior jerárquico y un funcionario de otro sector u oficina.

las referencias de éstos, los entrevista y prepara un informe que contiene una lista restringida; 7) HRM convoca la Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal (PAB)[28], la cual examina el informe aprobado por el Subdirector General o el director de la oficina y emite una opinión sobre las candidaturas propuestas; 8) HRM somete la recomendación de la Junta Asesora a la Dirección General, junto con sus observaciones; y 9) la Directora General se pronuncia sobre las candidaturas a los puestos de grado P-1 a P-5.

Los títulos y competencias exigidos en la descripción de puesto

37. De las entrevistas mantenidas con los "usuarios" del servicio de contratación en los sectores del programa o de apoyo se desprende que las competencias administrativas no se tienen lo suficientemente en cuenta en las descripciones de puesto revisadas por HRM y las evaluaciones para los puestos de grado P-4 y P-5, a pesar de que revisten importancia en ese nivel de responsabilidad. Por tanto, las características del candidato contratado pueden no corresponder a las expectativas del sector. Ahora bien, rara vez se produce el cese en el servicio, incluso después del periodo de prueba (véase la sección 4 *infra*).

Conclusión: *Se podría alentar a los comités de evaluación a valorar las aptitudes administrativas de los candidatos realizando simulaciones durante las entrevistas.*

Las tareas de selección

38. HRM confecciona la lista de las candidaturas que se han presentado en línea (*Recrutweb*) o por correo y, a continuación, elimina algunas de ellas. En efecto, los candidatos tienen la obligación de contestar a distintas preguntas que permiten comprobar que reúnen las condiciones exigidas para el puesto[29]. Se trata de la primera selección a la que se ha aludido anteriormente; por ejemplo, en 2008 se presentaron 1.360 candidaturas a un puesto de grado P-1/P-2 en la Sede y, tras la primera selección, se escogió a 362 candidatos. Sin embargo, puede ocurrir que el Comité de Evaluación elija a candidatos que no han sido escogidos en la primera selección.

39. Se ha observado que en algunos casos se ha seleccionado a candidatos que no reúnen los criterios de experiencia o no poseen el nivel de idiomas exigido.

Recomendación Nº 2: cerciorarse de que los candidatos reúnen las condiciones exigidas en la descripción de puesto. En caso de duda sobre las competencias lingüísticas del candidato seleccionado, comprobar el nivel de dominio del idioma exigido antes de convocarlo a una entrevista. (HRM)

40. Algunas personas que trabajan en la UNESCO (con contratos temporales de larga duración) pueden presentar su candidatura a puestos de contratación externa. Cuando se escoge a esas personas después de la primera selección, ese hecho se comunica al Comité de Selección indicando el nombre de dichas personas. Asimismo, en algunos casos se observa que se han producido intervenciones específicas durante el proceso de selección.

Recomendación Nº 3: en aras de la transparencia y la equidad, no señalar a la atención del Comité de Selección el nombre de determinados candidatos incluyendo menciones concretas en su expediente. (HRM)

41. En un caso, la candidata elegida trabajaba con la responsable de la sección que la recomendaba y presidía el Comité de Selección y de Evaluación. HRM dijo que, con frecuencia, el candidato forma parte de la unidad en que el puesto se abre a contratación.

---

28 *Advisory Board on Individual Personnel Matters.*

29 Respuestas formuladas en línea en el sitio de contratación de la UNESCO.

La Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal (PAB)

42. La posibilidad que se ofreció en 2009 a los observadores de las asociaciones del personal que participan en la Junta Asesora de hacer constar sus observaciones en el acta y de firmar el dictamen en el que recomienda a los candidatos sobre los que debe pronunciarse la Directora General supone una mejora notable del procedimiento en lo que respecta a la transparencia.

3.1.2 La elaboración y el mantenimiento de los expedientes

43. Los sectores y oficinas tienen problemas para elaborar las descripciones de puesto. HRM indicó que el 90% de los expedientes se devuelven a los sectores para que los completen o los redacten de nuevo. Además, en la auditoría del Sector de Comunicación e Información realizada por el IOS, dicho Servicio recomendó que se organizaran actividades de formación.

Recomendación Nº 4: revisar el proceso de elaboración de las descripciones de puesto y mejorar la formación en la materia dirigida a los oficiales administrativos y gestores de recursos humanos en los sectores y oficinas. (HRM, BFM)

44. La calidad del control interno realizado a lo largo de todo el proceso para la revisión global de los expedientes[30] no es satisfactoria. Se han detectado errores considerables en los expedientes de contratación en cuanto a la validez de la candidatura con respecto a las exigencias de la descripción de puesto, los documentos que se solicitan a los candidatos seleccionados para la entrevista o el respeto del procedimiento en etapas fundamentales del proceso[31]. Ese tipo de errores puede poner en peligro la totalidad del proceso de contratación.

Recomendación Nº 5: establecer un marco de referencia del control interno en el que se describan con precisión las tareas que HRM/RCR debe realizar a lo largo de todo el proceso de contratación y fortalecer el control de primer nivel. (HRM)

3.1.3 Dos ejemplos de contratación

45. En el primer caso, relativo a un puesto que no está sometido a distribución geográfica porque se financia con fondos extrapresupuestarios, se concentran varias anomalías.

46. En primer lugar, se anunció como puesto de contratación interna (2008). Tras las entrevistas, el Comité de Evaluación decidió no recomendar ningún candidato, por estimar que todos carecían de las competencias esenciales y los conocimientos que se exigían para el puesto. En 2009, se procedió a su anuncio como puesto de contratación externa. Uno de los antiguos candidatos internos, que entretanto había dejado de trabajar en la UNESCO, volvió a presentar su candidatura como candidato externo. El Comité de Evaluación propuso cuatro personas, esto es, tres candidatos externos y el antiguo funcionario. La Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal (PAB) comprobó que había omisiones e incoherencias (como el *curriculum vitae* del antiguo funcionario) y que no se habían tomado en consideración determinados elementos de algunos expedientes, por lo que recomendó que el expediente en cuestión se devolviera al sector interesado.

47. En 2010, el sector volvió a enviar los expedientes de evaluación y el presidente del Comité de Evaluación firmó con carácter retroactivo las fichas de tres candidatos. La Junta Asesora confirmó la clasificación de los candidatos. Se nombró al antiguo candidato interno. Ahora bien, HRM se dio cuenta de que la persona nombrada era el cónyuge de un funcionario de la UNESCO[32], hecho

30 Control realizado por HRM/RCR (Sección de Contratación y Plantilla).

31 Por ejemplo, en la hoja de preselección no figuran los nombres de los evaluadores ni las firmas o las referencias no están firmadas.

32 En ese caso se ha de demostrar que es imposible contratar a una persona de igual competencia (cláusula 104.2, párrafo a. ii), del Reglamento del Personal).

que no se había detectado en ninguno de los controles sucesivos. HRM observó asimismo que otro de los candidatos propuestos no tenía los años de experiencia exigidos. Después de que la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos estudiara el expediente y estableciera que esos hechos no suponían un vicio de fondo del procedimiento, se confirmó el nombramiento.

Conclusión: *Los errores sucesivos que se produjeron en este caso ponen de manifiesto las deficiencias del control interno (véase la recomendación Nº 5)*.

48. En el segundo caso, el puesto se abrió a contratación para el personal de la UNESCO y de los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas en 2008. El Comité de Preselección eligió a seis de los 33 candidatos escogidos por HRM. El Comité de Evaluación entrevistó a los seis candidatos, pero HRM no recibió hasta seis meses después la opinión de dicho Comité, según el cual ningún candidato reunía las condiciones exigidas para el puesto.

49. El Subdirector General del sector en cuestión no estuvo de acuerdo con este punto de vista. Después de pasar revista a la lista restringida y entrevistarse por teléfono con candidatos externos, estimó que los dos candidatos reunían las condiciones exigidas para el puesto. La Junta Asesora (PAB) compartió esa opinión y lamentó que el Comité de Evaluación hubiera convertido la experiencia sobre el terreno en una condición esencial, cuando ello no se desprendía del anuncio de vacante. Por su parte, una asociación del personal opinó que el procedimiento había adolecido de vicios. HRM indicó que finalmente el puesto se había redistribuido para otros fines.

3.2 Altos directivos

50. Entre enero de 2008 y septiembre de 2010 se publicaron los anuncios de 59 puestos vacantes de altos cargos directivos (director general adjunto, subdirectores generales, directores principales y oficiales mayores) en la Sede y en las unidades fuera de la Sede (18 en 2008, 25 en 2009 y 16 en 2010)[33]. De 59 puestos, 50 se abrieron a la contratación externa, seis a la contratación interna y tres a la contratación externa pero reservada para el personal de la UNESCO y los organismos de las Naciones Unidas.

51. En la fecha en que se efectuó la auditoría, los 59 anuncios de puestos vacantes habían permitido contratar a 37 altos funcionarios de la Organización. Una contratación se había anulado, dos estaban en espera y otra se había declarado “interrumpida”. Se preveía publicar o ya se habían publicado nuevamente los anuncios de ocho puestos vacantes, y había 10 contrataciones en curso.

52. Se tomó una muestra de 25 expedientes, respetando el equilibrio entre los sectores, la Sede y las unidades fuera de la Sede y las situaciones en que se encontraban las contrataciones[34]. Se examinaron los 25 expedientes.

3.2.1 Etapas del proceso de contratación

53. El Capítulo 5 del Manual de Recursos Humanos contiene una explicación detallada de la contratación para cubrir puestos de funcionario internacional del Cuadro Orgánico y de categorías superiores[35]. Sin embargo, sólo se dan precisiones sobre la preselección y evaluación de los candidatos a puestos de director (D-1 y D-2)[36]. En ese Capítulo se prevé, en particular, la posibilidad de pedir la intervención de un centro externo de evaluación y la notificación de los nombramientos al Consejo Ejecutivo. No intervienen la Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal (PAB) ni los sectores. HRM se encarga de la gestión del procedimiento en su totalidad.

---

33 33 puestos en la Sede, 16 puestos fuera de la Sede, nueve en un instituto y uno en un proyecto extrapresupuestario.

34 No se examinaron las contrataciones en curso.

35 Capítulo 5, *Recruitment, promotion, transfer, geographical and inter-agency mobility*, Artículo 5.3, *Recruitment for international Professional posts and above.*

36 Artículo 5.3, párrafos 66 a 98.

Selección y evaluación por entidades distintas

54. Según el procedimiento establecido en el Manual de recursos humanos (categorías D-1 y D-2), el grupo de evaluación (*Evaluation Panel*) examina las candidaturas, selecciona a los candidatos a los que se entrevistará, evalúa a los candidatos entrevistados sobre la base de las exigencias del puesto y determina los candidatos cuya contratación se recomienda.

55. En la práctica, el grupo de evaluación añade a veces candidatos, que habían presentado su candidatura, a la lista establecida por el comité de selección, en particular por razones de equilibrio geográfico o de igualdad entre hombres y mujeres. La Directora General, tomando en consideración la recomendación del comité de selección, confirma cuáles son los candidatos que serán entrevistados por el grupo de evaluación[37]. Por ejemplo, el comité de selección seleccionó 17 candidatos de 179 para un puesto de director, el grupo de evaluación seleccionó 10 pero HRM, en su recomendación a la Directora General, sugirió que se añadiera una candidatura en aras del equilibrio entre hombres y mujeres[38]. Esta persona fue uno de los siete candidatos entrevistados por el grupo de evaluación.

56. En cuanto a la contratación de subdirectores generales en 2010 y los puestos en la secretaría de la Dirección General, un comité de selección eligió los candidatos que fueron entrevistados por un grupo encargado de realizar esta tarea (*Interview Panel*), de composición distinta. Para cada uno de los puestos vacantes de subdirector general examinados se recibieron entre 600 y 1.000 candidaturas. Tras la primera selección efectuada por HRM se mantuvieron entre 200 y 300. El comité de selección conservó entre 10 y 15 candidatos para cada puesto. La Dirección General escogió los que serían entrevistados por el grupo encargado de esa tarea. En algunos casos, agregó el nombre de una persona que había presentado su candidatura pero no había sido seleccionada, por razones de equilibrio geográfico o de igualdad entre hombres y mujeres.

57. La Secretaría puso de relieve el carácter innovador[39] del procedimiento aplicado, que ahora prevé, para los puestos de director, subdirector general y director general adjunto, una entrevista del jefe elegido de la Organización con cada candidato, independientemente de la del grupo que se encarga de las entrevistas, y posteriormente una reunión de la Directora General con dicho grupo.

Recomendación Nº 6: formalizar los procedimientos de contratación de los altos directivos precisando las disposiciones existentes. (HRM/LA)

Funcionamiento del grupo de evaluación o del grupo encargado de las entrevistas

58. El grupo constituido para entrevistar a los candidatos a un puesto de director que, según la descripción del puesto, debían tener un excelente dominio del francés o el inglés y un buen dominio de la otra lengua, comprobó que tres de los candidatos elegidos por el comité de selección o añadidos a la lista tenían un nivel muy insuficiente en una de las dos lenguas. Además, uno de ellos no cumplía los criterios relativos a los años de experiencia y los diplomas. Un candidato entrevistado para otro puesto de director no hablaba francés.

59. A pesar de que en el Manual de recursos humanos se precisa que la recomendación de cada candidato externo debe comprender dos controles de referencias, en las propuestas de recomendación para puestos de director se indica en algunos casos que no se verificaron las referencias de los candidatos recomendados. Esta falta de control de las referencias de los

37 Memo HRM/RCR (Contratación y personal) de noviembre de 2007.

38 En la lista final de selección para los puestos de director deben figurar por lo menos dos mujeres (Plan de acción para la prioridad “La igualdad entre hombres y mujeres”).

39 En 2000, la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas encontró “varias irregularidades” en los procedimientos de selección y nombramiento de altos funcionarios (*Examen de la gestión y la administración en la UNESCO,* párrafo 27 del informe JIU/REP/2000/4).

candidatos externos antes de que se transmitan las recomendaciones del grupo a la Dirección General se encontró en casi todos los 25 expedientes examinados.

Recomendación Nº 7: realizar sistemáticamente los controles de referencias que prevé el Manual de recursos humanos y mejorar su rastreabilidad. (HRM)

Suspensión o anulación de una contratación

60. No se encontraron explicaciones en los expedientes en los casos de suspensión o anulación de la contratación. Según las explicaciones de HRM, un procedimiento se suspendió después de las entrevistas debido a que la Secretaría se dio cuenta de que ya no había necesidad de contratar un director. Sin embargo, en el expediente consultado no figura ningún documento escrito. Lo mismo sucedió con otra contratación de director, que se interrumpió después de que el comité de selección hubiera elegido a 18 candidatos[40].

Conclusión: *Un estudio insuficiente de las necesidades puede ocasionar la movilización inútil de importantes medios humanos y gastos de viaje para los candidatos y, en algunos casos, los miembros del grupo de evaluación, para contrataciones que no se llevan a cabo.*

3.2.2 Archivado de los expedientes

61. Con la salvedad de los expedientes relativos a la contratación de los subdirectores generales en 2010, la mayoría de los expedientes examinados por el equipo de auditores estaban incompletos: no siempre figuraba en ellos la recomendación del grupo de evaluación; a menudo faltaban también la decisión de la Dirección General en que se establecía la lista de los candidatos seleccionados para una entrevista y la decisión de nombramiento; y tampoco estaban las evaluaciones realizadas por empresas externas. HRM señaló que se adoptarían medidas para mejorar el archivado y la clasificación de los documentos.

Recomendación Nº 8: formalizar el procedimiento de archivado de los expedientes de contratación y fijar un objetivo de exhaustividad de los expedientes como máximo dos meses después de adoptada la decisión de contratación. (HRM)

3.2.3 Un ejemplo de contratación

62. En el expediente de contratación de un director (132 candidatos) se observan varias de las anomalías hasta aquí descritas. El expediente archivado por HRM estaba muy incompleto: faltaban sobre todo la recomendación del grupo de evaluación y la explicación de la interrupción de la contratación por correo electrónico. En la lista de los candidatos seleccionados por el grupo de evaluación en 2008 figuraba un candidato interno que no había presentado documentación acreditativa del nivel de estudios exigido en la descripción del puesto. Pese a las reservas de HRM, ese candidato estaba entre los cuatro que fueron evaluados por una empresa de consultoría y entrevistados. El centro de evaluación no refería resultados “excepcionales” en su caso, como sí hacía en el de otros candidatos. Pese a ello, a los pocos meses fue nombrado director. Tal decisión no fue recurrida, aunque existía cierto riesgo de contencioso.

Conclusión. S*e recomendó (recomendación Nº 2) velar por que el candidato cumpla efectivamente todos los criterios fijados en la descripción de puesto antes de iniciar el proceso de contratación. También resulta singular recurrir a un centro de evaluación externo, por un costo no desdeñable (cerca de 40.000 €), para finalmente no tener en cuenta sus conclusiones*.

40 De un número total de 587 candidaturas.

3.3 Procesos de apelación

63. Entre el 1º de enero de 2008 y el 31 de octubre de 2010 estaban en curso o llegaron a su término 48 procesos de apelación ante la Junta de Apelación. De ellos, 19 se referían a decisiones relativas a la contratación (14) o al fin de contrato (cinco)[41], lo que supone cerca de un 40%.

64. Los recurrentes sostienen sobre todo que el candidato seleccionado no parece contar con la cualificación exigida en el anuncio de vacante o que en el procedimiento no parecen haberse respetado las reglas de objetividad y transparencia. A menudo también se alega la inobservancia de la regla consistente en dar prioridad a los candidatos internos.

Conclusión. *De los 14 procesos relativos a la contratación[42], diez se refieren a puestos cuyo anuncio de vacante se publicó en 2008-2009. Durante ese periodo se publicaron anuncios de vacante de 489 puestos[43]. De ahí se extrae pues un índice de apelación de aproximadamente un 2%.*

4. CESES EN EL SERVICIO

4.1 Categorías de cese en el servicio

65. El cese en el servicio está contemplado en los Capítulos IX y X del Estatuto y Reglamento del Personal y en los Capítulos 10 y 11 del Manual de recursos humanos. La auditoría se centró en los procesos de cese en el servicio que estaban en curso el 1º de enero de 2008 o que se iniciaron entre esa fecha y el 31 de octubre de 2010, ya fuera en la Sede (todas las categorías) o en las oficinas fuera de ella (personal del Cuadro Orgánico).

4.1.1 Calidad de las estadísticas y mantenimiento de los expedientes

66. Durante el periodo considerado, las jubilaciones representaron cerca de la mitad de los ceses en el servicio:

Ceses en el servicio del 1º de enero de 2008 al 31 de octubre de 2010

Tipo de cese	2008	2009	2010	Total	%
Cese por acuerdo mutuo	24	31	6	**61**	**15,7%**
Fallecimiento	2	2	1	**5**	**1,3%**
Destitución			1	**1**	**0,3%**
Destitución sumaria	2	1	1	**4**	**1,0%**
Fin de contrato	4	1	3	**8**	**2,1%**
Traslado entre organismos	5	2	8	**15**	**3,9%**
Dimisión	42	35	17	**94**	**24,2%**
Jubilación anticipada	1			**1**	**0,3%**
Jubilación	64	81	44	**189**	**48,7%**
Rescisión de contrato		3		**3**	**0,8%**
Rescisión por motivos de salud	3	3	1	**7**	**1,8%**
Total	147	159	82	**388**	**100,0%**

Fuente: datos STEPS

67. La segunda causa de cese en el servicio en la Organización son las dimisiones (un 24% de los casos), seguidas de los ceses por acuerdo mutuo (un 16%). Las destituciones y las destituciones sumarias son poco numerosas (cinco casos), al igual que las supresiones de puestos (tres casos en todo el periodo). Los ceses en el servicio "automáticamente y sin previo

41 Los procesos se refieren a contratos temporales o a nombramientos de duración limitada (ALD).

42 Dos de ellos para cubrir puestos de categoría "D", uno para un puesto "G" y 11 para puestos "P".

43 48 puestos de categoría "D", 298 puestos "P" y 143 puestos "G".

aviso ni pago de indemnización alguna, en la fecha fijada en la carta de nombramiento"[44] suponen sólo un 2 % de los ceses, cuando casi todos los miembros del personal trabajan con un nombramiento de plazo fijo (dos años). El examen de los expedientes puso de manifiesto sin embargo que estas estadísticas no son del todo fiables: se cometieron errores de codificación, debidos sobre todo a la confusión entre fin de contrato y dimisión o entre cese por acuerdo mutuo y supresión de puesto.

68. Se examinaron la totalidad de los expedientes de fin de contrato (ocho), de rescisión de nombramiento y destitución sumaria (cinco) y de supresión de puestos (tres), así como 15 de los 69 expedientes de jubilación después de la edad reglamentaria y 14 de los 61 casos de cese por acuerdo mutuo.

69. Lo primero que se observa es que 18 de esos 45 expedientes presentaban anomalías de importancia variable. Además, rara vez estaban actualizados, y a menudo la documentación estaba archivada de forma poco rigurosa. Faltaban documentos importantes, que hubo que ir recogiendo por distintas secciones de HRM.

Conclusión. *La recomendación Nº 8 se refiere a la mejora del archivado.*

4.1.2 Una modalidad poco utilizada de cese en el servicio: el fin de contrato

70. Solamente ocho de los 388 ceses en el servicio corresponden a la terminación de contratos. Tres atañen a altos directivos (el Director General en noviembre de 2009 y dos subdirectores generales en junio de 2010). En cuatro casos se trata de renuncias, tres de ellas al término de una licencia especial sin goce de sueldo.

71. El último caso de cese en el servicio concierne a un funcionario del Cuadro Orgánico (P-3) que trabajaba en una oficina fuera de la Sede desde 1990 y cuyo contrato (financiado mediante recursos extrapresupuestarios) no fue renovado a finales de agosto de 2008 debido a la falta de fondos. No hubo cese en el servicio oficial. Al parecer, la Organización estimó durante cierto tiempo que podrían obtenerse nuevamente fondos para financiar el puesto. El procedimiento aplicado es pues contrario a las normas establecidas en las cláusulas 9.1 y 9.3 del Estatuto del Personal, según las cuales era necesaria una notificación previa. Además, la no renovación de contrato al cabo de más de cinco años de servicio debería haberse sometido a la Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal para que diera su opinión[45].

4.1.3 Las supresiones de puestos

72. Se suprimieron tres puestos de funcionarios G-1 en la Oficina de Brasilia. La rescisión de los nombramientos se fijó en el 31 de diciembre de 2009, pero la carta de notificación de la rescisión sólo se envió a los interesados el 24 de diciembre de 2009, lo que entrañaba remunerar tres meses suplementarios de plazo de preaviso. Además, el escalón mencionado en la carta era erróneo. En definitiva, una segunda carta de fecha 13 de enero de 2010 anuló y reemplazó la primera carta y estableció una fecha de cese en el servicio anterior. Al igual que en el caso anterior, no se respetaron los procedimientos, lo cual redunda en perjuicio de los derechos de los funcionarios y hace correr a la Organización un riesgo de litigio.

Recomendación Nº 9: velar por que se respeten los procedimientos de cese en el servicio previstos en el Estatuto y Reglamento del Personal.

44 Cláusula 109.3 del Reglamento del Personal.
45 Disposición 104.1, párrafo b. v) del Reglamento del Personal.

4.1.4 Las destituciones

73. De cinco ceses en el servicio de esta índole, cuatro se produjeron fuera de la Sede. Los hechos imputados son graves (malversación de fondos, solicitud fraudulenta de reembolso de gastos médicos, etc.). Estas rescisiones de nombramientos y destituciones se efectúan generalmente a raíz de una auditoría del IOS.

4.2 Los ceses en el servicio negociados

74. Los ceses en el servicio por acuerdo mutuo o negociados se prevén en la cláusula 9.1.2 del Estatuto del Personal: "El Director General podrá rescindir un nombramiento si tal decisión redunda en interés de la buena administración de la Organización y es conforme a las normas de la Constitución, a condición de que el funcionario interesado no impugne esa medida". En la práctica, el cese en el servicio responde generalmente a una iniciativa del funcionario interesado, cuyo superior jerárquico remite la solicitud correspondiente a la Dirección General.

75. La cuantía de las indemnizaciones por rescisión de contrato depende del número de años de servicio, pero la Directora General puede aumentarla como máximo en un 50%, en caso de que lo considere justificado[46], sin rebasar el equivalente de 18 meses de remuneración. Una práctica establecida -pero no escrita- en el sistema de las Naciones Unidas consiste en limitar las indemnizaciones a la mitad del número de meses que faltan para la jubilación.

4.2.1 Distribución por edad de los beneficiarios de ceses en el servicio negociados

76. Los 61 casos de cese en el servicio por acuerdo mutuo atañen en un 92% a personas de 55 años de edad o mayores, que podrían haber optado por cesar en el servicio en el marco de una jubilación anticipada. Pero sólo se registró durante el periodo considerado un caso de cese en el servicio por jubilación anticipada.

77. De 15 expedientes examinados, seis presentan anomalías, tres de ellas correspondientes a errores de codificación.

4.2.2 Personas que podían beneficiarse de una prestación de jubilación

78. De las 56 personas que cesaron en el servicio por acuerdo mutuo y tenían 55 años de edad o más, 40 (el 71%) dejaron la Organización menos de tres años antes de la fecha reglamentaria de su jubilación[47]).

Tiempo transcurrido entre el cese en el servicio negociado y la fecha reglamentaria de jubilación

	6 meses	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	6 años	Total
Número de personas	1	13	14	12	6	9	1	56
Porcentaje del total	2%	23%	25%	21%	11%	16%	2%	100%

Fuente: datos STEPS

46 Disposición 109.7, apartado e) del Reglamento del Personal.

47 60 años ó 62 años, dependiendo de que los funcionarios hayan sido nombrados antes o después del 1º de enero de 1990 (cláusula 9.5 del Estatuto)

79. El grado más representado en los casos de cese en el servicio por acuerdo mutuo es G-5 (18 ceses en el servicio). En total, 34 funcionarios del Cuadro de Servicios Generales negociaron su cese en el servicio, esto es, un 60% del total. Veinte ceses corresponden a funcionarios del Cuadro Orgánico (P-2 a P-5). Solamente un oficial mayor (D-1) y un director principal (D-2) firmaron un cese en el servicio negociado.

80. En 31 casos de 56 (55%), la cuantía de la indemnización por cese en el servicio fue ligeramente superior a la mitad del número de meses que mediaban hasta la fecha reglamentaria de jubilación. Los interesados se beneficiaron de la cuantía máxima de indemnizaciones a la que podían aspirar, a tenor de la norma no escrita antes mencionada. En otros 18 casos, la indemnización correspondió al máximo a aquello que podía solicitar el interesado[48]. Así pues, en el 87% de los casos de cese en el servicio negociado, los interesados se beneficiaron de la cuantía máxima de indemnización a la que podían aspirar.

81. De hecho, el incremento del 50% parece ser la regla, y la ausencia de incremento la excepción. Se encontró una prueba contraria en el expediente de una secretaria que había solicitado un cese en el servicio negociado a los 55 años de edad, pero que recibió una indemnización de "solamente" nueve meses de sueldo, cuando habría podido obtener 18 meses. El Subdirector General interesado se consideró obligado a explicar en una nota que le era imposible "congelar" un puesto de secretaria durante 18 meses para financiar una indemnización de esa cuantía.

Recomendación Nº 10: velar por que el incremento en un 50% de la indemnización por cese en el servicio negociado sólo se otorgue cuando las circunstancias lo justifiquen, conforme a lo estipulado en el Reglamento del Personal. (HRM)

82. En dos expedientes figura el pago de una "cantidad a tanto alzado", cuya naturaleza es poco clara. En un caso se trataba de compensar un error en el cálculo de la prima de repatriación. En el otro caso, el funcionario amenazaba a la Organización con un recurso contencioso sobre la clasificación de su puesto y pedía una indemnización de 29 meses: se decidió otorgarle 18 meses de indemnización por rescisión del nombramiento, a los que se sumaron tres meses de plazo de preaviso y una cantidad global equivalente a tres meses de plazo de preaviso.

Recomendación Nº 11: esclarecer la naturaleza de los pagos de cantidades a tanto alzado por cese en el servicio negociado.

4.2.3 Errores comprobados en otros casos

83. Con respecto a las cinco personas de menos de 55 años que se beneficiaron de un cese en el servicio negociado, se habían suprimido los puestos de tres de ellas debido a la falta de fondos. Los ceses en el servicio se efectuaron el 31 de diciembre de 2009 (con el incremento del 50%) en virtud de la cláusula 9.1 del Estatuto del Personal relativa a las supresiones de puestos. Al parecer hubo pues una confusión entre el procedimiento de cese en el servicio negociado, que no era aplicable en estos casos, y el procedimiento correspondiente a la supresión de puestos. Estos ejemplos ilustran los casos de errores de codificación mencionados en el párrafo 67.

84. Otra persona, de grado G-4, que se benefició de un cese en el servicio negociado en junio de 2008, había sido nombrada en febrero de 2007 en una oficina fuera de la Sede. Es el único expediente examinado en el que se mencione un problema de actuación profesional, en este caso durante el periodo de prueba. El Director de la Oficina informó al interesado en abril de 2008 de la finalización de su contrato de duración definida, pero el caso debería haberse sometido a la Junta

[48] 14 personas recibieron 18 meses de indemnización, y dos recibieron unos 14 meses.

de Notas Profesionales[49]. Para evitar un litigio, la Organización propuso finalmente al interesado un cese en el servicio por acuerdo mutuo con una indemnización por rescisión del contrato de tres meses.

Conclusión: *Ya se ha recomendado velar por el respeto de los procedimientos del cese en el servicio*.

4.2.4 ¿Incitación a la jubilación anticipada?

85. En 2000 se puso en marcha un *Plan de cese en el servicio por acuerdo mutuo*, en el marco del proceso de reforma iniciado en cumplimiento de la Resolución 30 C/72 de la Conferencia General, con objeto de alcanzar tres objetivos: reducción del número excesivo de altos cargos en la Secretaría, rejuvenecimiento del personal y renovación de competencias y calificaciones[50]. Incluía un incremento sistemático en un 50% de las indemnizaciones por rescisión de contrato reglamentarias.

86. El examen de los expedientes relativos al periodo 2008-2010 evidencia que, al cabo de diez años de ejecución de ese Plan, los ceses en el servicio negociados, tal como se practican en la UNESCO, constituyen una incitación a la jubilación anticipada, sobre la cual otros organismos tienen una opinión más crítica[51].

Conclusión: *Al parecer existe el riesgo de que surja un derecho al cese en el servicio negociado con pago de indemnizaciones por rescisión de nombramiento de la cuantía máxima autorizada. Sería preferible desarrollar las competencias de los funcionarios de mayor edad mediante planes de formación adecuados*.

Recomendación Nº 12: velar por que se tomen debidamente en cuenta los intereses de la Organización en las decisiones por las que se aceptan solicitudes de jubilación anticipada.

4.3 Las jubilaciones postergadas más allá de la edad reglamentaria

87. A tenor de la cláusula 9.5 del Estatuto del Personal, “No se mantendrá al servicio de la Organización a los funcionarios que hayan cumplido 60 años, ó 62 años si fueron contratados a partir del 1° de enero de 1990; sin embargo, en casos concretos en que considere que ello redundará en beneficio de la Organización, el Director General podrá autorizar la extensión de ese límite”.

88. De 189 jubilaciones que se produjeron durante el periodo considerado, más de la tercera parte (69, o sea el 37%) se postergaron más allá de la edad reglamentaria, en promedio por 11 meses, pero el 22% se aplazaron 18 meses o más.

Postergación de la fecha de jubilación respecto de la edad reglamentaria

	Menos de 6 meses	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	De 18 a 24 meses	Más de 2 años	Total
Número de personas	22	17	15	7	8	69
Porcentaje del total	32%	25%	22%	10%	12%	100%

Fuente: datos STEPS

49 Disposición 104.11, apartado a), inciso v) del Reglamento del Personal.
50 Circular administrativa Nº 2101 del 28 de marzo de 2000.
51 OCDE; “Estrategia de Lisboa” o “Estrategia Europa 2020”.

89. A diferencia de los ceses en el servicio negociados, que se efectúan generalmente a petición del funcionario interesado, son a menudo los supervisores quienes originan la solicitud de prórroga, aceptada por los interesados. El procedimiento de solicitud es bastante informal. En la práctica, la Directora General acepta sistemáticamente las solicitudes de prórroga apoyadas por HRM. En caso de que ésta tenga una posición reservada, es frecuente que el Subdirector General de que se trate apele directamente a la Directora General para obtener una decisión favorable.

4.3.1 Las prórrogas de menos de seis meses

90. Estas prórrogas, que conciernen a 22 personas durante el periodo considerado, se conceden generalmente para evitar vacantes de puestos demasiado prolongadas cuando se ha retrasado una contratación. Este tipo de prórroga atañe a todos los niveles de responsabilidad.

91. La Directora interina de HRM recordó en octubre de 2010 a los responsables de sectores y unidades que es necesario anticiparse a las jubilaciones debido al tiempo que requieren los nombramientos[52]. Señala que HRM recibe "numerosas solicitudes de último momento". Se enviará un recordatorio a los sectores 12 meses antes de las fechas en que se producirán jubilaciones para que preparen la descripción de puesto. Las solicitudes de prórroga deben seguir siendo excepcionales y redundar en beneficio de la Organización; deben transitar por HRM, lo que no siempre ha sucedido en los expedientes examinados; deben contener una explicación detallada de los motivos de la solicitud e indicar la situación del proceso de contratación.

Recomendación Nº 13: velar por que los sectores se preparen mejor a las jubilaciones debido al tiempo que requieren los nombramientos.

4.3.2 Las prórrogas de seis a 18 meses

92. Estas prórrogas conciernen a todos los niveles de responsabilidad, pero el número de subdirectores generales y directores es bastante elevado (10 sobre 33).

93. Las prórrogas son a menudo objeto de decisiones sucesivas. A título de ejemplo, para una funcionaria se presentaron dos solicitudes de prórroga: la primera de cuatro meses para la Conferencia General y la segunda de cuatro meses suplementarios, en espera de que concluyera la contratación, para preparar el Consejo Ejecutivo. Cabe destacar que el porcentaje de anomalías en esos expedientes es mucho más alto que en el caso de los ceses en el servicio negociados: cinco de los 15 expedientes examinados presentaban una anomalía, o sea una tercera parte.

94. Algunas de estas decisiones no figuraban en los expedientes examinados, ni pudieron ser localizadas por HRM. Así pues, no se halló rastro alguno de una decisión por la que se prorrogaba un año el contrato de un funcionario en un puesto que estaba sin embargo reservado para un "joven profesional". HRM sólo había dado su acuerdo a una prórroga de cuatro meses, a fin de que el interesado pudiera totalizar 15 años de aportación al fondo de pensiones de las Naciones Unidas.

95. Varias prórrogas se pidieron, como en el caso anterior, para mejorar la situación del funcionario respecto de las normas de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. Por ejemplo, HRM apoyó la petición de un funcionario que había trabajado durante muchos años como supernumerario, y a quien una prórroga de 11 meses permitiría totalizar 10 años de servicio en un puesto de plantilla. De hecho, la jubilación de los supernumerarios que han trabajado varios años para la UNESCO aportando contribuciones al régimen general francés antes de incorporarse a la UNESCO y contribuir a la Caja Común de Pensiones es inferior a la que habrían obtenido haciendo toda su carrera bajo un mismo régimen.

---

52 Nota DIR/HRM/10/236 del 20 de octubre de 2010, *Important action required regarding recruitment*.

96. Cabe destacar, en cambio, que el sistema de pensiones de las Naciones Unidas tiene efectos umbral limitados, contrariamente a lo que parecen creer los funcionarios que procuran prolongar su periodo de aportación. En efecto, sólo se aplica una disminución en relación con el número de años de aportación en el caso de una jubilación anticipada, y no para los funcionarios que han alcanzado la edad reglamentaria de jubilación[53].

97. Por lo que se refiere a su propio personal, HRM aduce problemas de dotación para solicitar una prórroga de un año más allá de la edad reglamentaria de uno de sus agentes.

4.3.3 Prórrogas de más de 18 meses

98. Gozaron de esas extensas prórrogas 15 personas que se jubilaron desde el 1º de enero de 2008. Entre ellas se cuentan varios subdirectores generales y directores aunque también hay funcionarios del Cuadro Orgánico y del Cuadro de Servicios Generales, sobre todo de la Sede[54].

99. Las prórrogas pueden llegar hasta tres años y tres meses (P-5) o cinco años (D-1)). Las prórrogas más extensas de la muestra examinada fueron de tres años (dos casos).

100. Un administrador nacional[55] que habría tenido que jubilarse el 30 de septiembre de 2005 permaneció en funciones hasta el 30 de septiembre de 2008. En el expediente sólo constan decisiones (notas) de julio de 2005 (un año) y marzo de 2007 (abril-diciembre de 2007). HRM no encontró las eventuales decisiones referentes a los periodos comprendidos entre el 1º de octubre de 2006 y el 30 de marzo de 2007 y del 1º de enero al 30 de septiembre de 2008.

101. Una funcionaria de la Sede que habría tenido que jubilarse en febrero de 2007 fue objeto de cinco decisiones de prórroga que su superior jerárquico motivó muy sucintamente o no fundamentó en absoluto. En la sexta solicitud de prórroga, por un mes (enero de 2009), que figura en el expediente, no hay mención de la aprobación del Director General.

Conclusión: *Según el Estatuto y Reglamento del Personal, la prórroga en el servicio más allá de la edad reglamentaria de jubilación debería limitarse a "algunos casos". En la práctica, se ha transformado en una herramienta de gestión corriente que trasciende con mucho la preocupación por paliar los inconvenientes del inicio tardío de los procedimientos de contratación o la voluntad del superior jerárquico de conservar competencias difíciles de reemplazar.*

Recomendación Nº 14: proseguir la reflexión en el marco del régimen común del sistema de las Naciones Unidas, sobre la edad reglamentaria de jubilación y la introducción de una mayor dosis de flexibilidad.

4.4 Jubilados de la Organización contratados como consultores

102. Siempre que se respeten ciertas normas[56], los ex funcionarios pueden ser contratados como consultores por la Organización.

103. En 2008, 45 ex funcionarios obtuvieron contratos de consultores, que representaron el 2% de los 2.334 contratos concedidos. En 2009, su número se duplicó y pasó a 103, esto es, el 4% de los consultores. Sin embargo, según HRM, en 2008 el número de consultores habría sido subestimado, al no haberse tomado en cuenta a los jubilados titulares de contratos de honorarios. Cabe señalar que los consultores que son jubilados de la Organización están, por término medio,

---

53 Artículos 28 y 31 de los Estatutos de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas (CCPPNU).

54 Solamente dos personas fuera de la Sede.

55 *National Professional Officer.*

56 Manual de recursos humanos, Capítulo 13; cláusula 13.14.

mejor remunerados que los demás, ya que si bien representan el 4% de los consultores empleados, les corresponde el 7% de los gastos.

Conclusión: *En reiteradas oportunidades el Auditor Externo tuvo que recomendar que se ampliara en gran medida la contratación de los consultores*[57].

4.5 Constatación final sobre los ceses en el servicio

104. Mientras que los contratos de duración definida caducan "automáticamente y sin aviso previo ni indemnización, en la fecha que figura en la carta de nombramiento"[58], de las 388 personas que dejaron la Organización en el periodo que se examina sólo cuatro lo hicieron en esas condiciones.

105. En el Reglamento del Personal se prevén contratos de duración indefinida y contratos de duración definida que pueden transformarse en contratos de duración indefinida "a discreción del Director General"[59]. Ahora bien, desde 1983 los contratos de duración definida de dos años han pasado a ser la norma. Al 1º de septiembre de 2010, de los 2.145 funcionarios, sólo 26 eran titulares de contratos de duración indefinida.

106. Los contratos de los funcionarios se renuevan automáticamente cada dos años. Por otra parte en el documento *Chiffres clés sur le personnel de l'UNESCO* se indica que el 87% del personal está empleado con contratos a largo plazo. Cuando hay ceses en el servicio, se trata de dimisiones o de ceses en el servicio por acuerdo mutuo, rara vez por supresión de puestos. De no renovarse un contrato después de más de cinco años de servicio en la Organización, el caso debe someterse a la Junta Asesora en Asuntos Individuales de Personal[60].

107. La jurisprudencia del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha permitido acuñar la noción de "legítima esperanza": no ha sido la aplicación de una teoría abstracta sino la comprensión de lo que resulta práctico y necesario para el funcionamiento de una organización lo que ha llevado al Tribunal a adoptar el principio de que un contrato de empleo de duración definida induce al funcionario a contar con una renovación e impone a la Organización la obligación de examinar si le conviene o no colmar esa expectativa y adoptar una decisión en consonancia con ello[61].

Recomendación Nº 15: aumentar la duración de los contratos de duración definida tras los primeros años transcurridos en la Organización con el fin de limitar los trámites administrativos cuya utilidad no es demasiado clara.

5. AGRADECIMIENTOS

108. El Auditor Externo da las gracias a la Directora interina de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y a sus funcionarios por la excelente acogida que le depararon y la precisión de las informaciones que le facilitaron durante la auditoría.

---

57 Informes 182 EX/46 (Recomendación Nº 1), 185 EX/32 Parte II (Recomendación Nº 7) y 185 EX/32 Parte III (Recomendación Nº 7).

58 Cláusula 109.3 del Reglamento.

59 Cláusulas 104.6, b) y 104.7, b) del Reglamento.

60 Cláusula 104.1, b (v), del Reglamento.

61 Fallo Nº 675 (56º periodo de sesiones, 1985, FAO), véanse asimismo los fallos Nº 1342 (77º periodo de sesiones, 1994, OMS) y Nº 1232 (74º periodo de sesiones, 1993, UNESCO).

Anexo: Datos relativos al proceso de contratación en la UNESCO (enero de 2008 – octubre de 2010)

	2008		2009		enero-octubre de 2010		Total periodo auditoría
	ADG/D	P	ADG/D	P	ADG/D	P	
Procesos de contratación iniciados	17	132	25	140	16	67	**397**
Vacantes anunciadas internamente	3	63	2	50	1	26	**145**
Vacantes anunciadas interna y externamente	14	66	21	87	15	43	**246**
Vacantes que vuelven a anunciarse	3	27	3	10	0	4	**47**
Procesos de contratación anulados	1	17	0	16	0	7	**41**
Candidatos inscritos inicialmente	**2.608**	**9.764**	**2.758**	**16.835**	**11.343**	**24.041**	**67.349**
Candidatos preseleccionados	**180**	**1.259**	**226**	**859**	**257**	**1.940**	**4.556**
Candidatos seleccionados (evaluación)	**75**	**502**	**99**	**361**	**92**	**476**	**1.770**
Personas propuestas a la DG	**66**	**196**	**63**	**167**	**102**	**210**	**804**
Nombramientos	**13**	**92**	**19**	**99**	**5**	**17**	**245**

Fuente: Auditor Externo según informaciones de HRM.

Observaciones de la Directora General:

La Directora General da las gracias al Auditor Externo por su informe de auditoría sobre los procedimientos de contratación y cese en el servicio en la UNESCO. Acepta todas las recomendaciones formuladas e informará sobre su aplicación conforme a la práctica vigente.

Este documento ha sido impreso en papel reciclado

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Consejo Ejecutivo
186ª reunión

186 EX/30
Parte IV Corr.

PARÍS, 10 de mayo de 2011
Original: Francés

Punto **30** del orden del día

NUEVAS AUDITORÍAS DEL AUDITOR EXTERNO

PARTE IV

INFORME DE AUDITORÍA
SOBRE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y CESE EN EL SERVICIO

CORRIGENDUM

Se debe introducir el siguiente cambio en el documento 186 EX/30, Parte IV:

En el párrafo 58, tras la última palabra remítase a la siguiente nota a pie de página:

"Véanse las Resoluciones 34 C/79 y 35 C/91, así como la cláusula 104.2, apartado b), del Reglamento del Personal."