



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

# Consejo Ejecutivo

184ª reunión

# 184 EX/8

## Parte I

PARÍS, 19 de marzo de 2010  
Original: Francés

Punto 8 del orden del día provisional

### INFORME DE LA DIRECTORA GENERAL SOBRE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL AUDITOR EXTERNO RELATIVAS A LAS AUDITORÍAS REALIZADAS

*(Situación al 31 de diciembre de 2009)*

#### PARTE I

#### RESUMEN

De conformidad con la cláusula 12.10 del Reglamento Financiero y la Decisión 182 EX/39, la Directora General presenta un informe actualizado sobre el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas por el Auditor Externo en su informe detallado sobre las cuentas de la UNESCO correspondientes al ejercicio financiero 2006-2007, y en sus informes sobre las auditorías efectuadas durante los bienios 2006-2007 y 2008-2009. En este documento se señalan, en relación con cada recomendación, las medidas concretas que ya se han adoptado para aplicarla y/o los compromisos de la Directora General al respecto.

Medida que se prevé adopte el Consejo Ejecutivo: decisión propuesta en el párrafo 32.

## I. Introducción

1. El presente informe, al igual que el documento de información que lo acompaña (184 EX/INF.8), se refieren a las medidas que la Secretaría ha adoptado en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Auditor Externo desde 2006. Es la continuación del informe presentado al Consejo Ejecutivo en su 181ª reunión (documento 181 EX/34) y no comprende las recomendaciones que, según el Auditor Externo, ya fueron “aplicadas”. El documento 184 EX/INF.6 completa las informaciones contenidas en el documento 184 EX/8 Parte I, con inclusión de lo referente al curso dado a las recomendaciones de los informes de auditoría que se enumeran a continuación y que el Consejo Ejecutivo había examinado en sus 181ª y 182ª reuniones:

- Informe del Auditor Externo sobre la gestión de la Oficina de la UNESCO en Beijing (181 EX/35)
- Informe del Auditor Externo sobre la renovación del sitio de Fontenoy de la Sede de la UNESCO (181 EX/42)
- Informe del Auditor Externo sobre los contratos temporales concertados por la Organización (182 EX/46)
- Informe del Auditor Externo sobre la gestión de la Oficina Regional de Nairobi (182 EX/47)
- Informe del Auditor Externo sobre la evaluación y la promoción del personal (182 EX/48).

2. En el documento 184 EX/INF.6 cada recomendación lleva la indicación del número inicial de la recomendación tal como figura en el informe anterior del Auditor Externo acerca del ejercicio económico 2006-2007 (180 EX/33, Parte II) y en sus informes sobre las auditorías efectuadas durante los bienios 2006-2007 y 2008-2009.

3. En el documento 181 EX/34 el Auditor Externo formuló una breve apreciación de las medidas adoptadas. Esas apreciaciones pueden ser las siguientes:

- Recomendación aplicada, cuando las medidas adoptadas corresponden plenamente a la recomendación. Estas recomendaciones ya no figuran en el presente informe.
- Recomendación aplicada parcialmente, cuando las medidas adoptadas no abarcan por entero el campo de la recomendación.
- Recomendación en vías de aplicación, si todavía no se han adoptado todas las medidas previstas.
- Recomendación no aplicada, si no se ha adoptado ninguna medida, o si las medidas adoptadas no corresponden a la recomendación.

A título indicativo, esas apreciaciones se recuerdan en la tercera columna del cuadro recapitulativo que figura en el documento 184 EX/INF.6. En la última columna del cuadro recapitulativo se indican asimismo las apreciaciones más recientes del Auditor Externo con respecto a las medidas adoptadas en 2009 por la Secretaría, que se resumen en la cuarta columna del cuadro recapitulativo.

4. En cumplimiento de la decisión 182 EX/39, en la quinta columna del cuadro recapitulativo se indica el calendario de aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo y, cuando procede, los problemas con que puede tropezar su aplicación.

5. En el cuadro que figura a continuación se indica el estado de aplicación al 31 de diciembre de 2009 de las 99 recomendaciones del Auditor Externo, por unidad encargada de su aplicación. Cabe señalar que de las 50 recomendaciones en vías de aplicación, 30 lo serán en el primer semestre de 2010.

<i>Responsable</i>	<i>Recomendación aplicada</i>	<i>Recomendación en vías de aplicación</i>	<i>Recomendación no aplicada</i>	<i>Total</i>
<i>BOC</i>	6	5		11
<i>HRM</i>	7	21		28
<i>UBO</i>	9	3	1	13
<i>BPI</i>	5	10		15
<i>ADM/PRO</i>	4			4
<i>ADM/HQD</i>	6			6
<i>BSP</i>	3	1		4
Oficina de la UNESCO en Beijing	6	1		7
Oficina de la UNESCO en Nairobi	1	9	1	11
<i>Total</i>	<i>47</i>	<i>50</i>	<i>2</i>	<i>99</i>

## II. Observaciones del Auditor Externo

6. Previo examen de las explicaciones y los documentos presentados por la Secretaría y de las conversaciones con los responsables de los temas tratados, una veintena de funcionarios de la Organización cuya cooperación se agradece, el Auditor Externo formuló un parecer sobre la aplicación de cada recomendación en el informe detallado que se adjunta (184 EX/INF.8). En el presente informe desea señalar a la atención del Consejo Ejecutivo algunas recomendaciones:

- a) La independencia de los oficiales administrativos (Recomendación N° 1);
- b) El régimen de medidas disciplinarias para los altos directivos (Recomendación N° 3);
- c) Las cesiones de derechos para publicaciones (Recomendación N° 24);
- d) Los indicadores de la política de rotación (Recomendación N° 39);
- e) Las condiciones de utilización de los fondos extrapresupuestarios (Recomendación N° 56);
- f) La gestión de los contratos temporales (Recomendaciones Nos. 62, 66 y 67);
- g) La estimación de los efectos de los proyectos financiados por la UNESCO (Recomendación N° 75);
- h) La evaluación del rendimiento individual (Recomendaciones Nos. 81, 82, 84 y 85);
- i) El papel del Comité de Dirección de las obras de importancia (Recomendación N° 91).

**a) La independencia de los oficiales administrativos (Recomendación N° 1)**

7. Para estimar la aplicación de la parte de la recomendación relativa al reforzamiento de la independencia de los oficiales administrativos<sup>1</sup>, el Auditor Externo se reunió con los oficiales administrativos de los cinco sectores del programa, dos oficiales administrativos de Servicio, dos jefes de Oficina Ejecutiva y la Jefa de la Sección de Contratación y Clasificación (HRM/RCS) y una especialista en clasificación de puestos.

8. En la Nota Azul de 7 de agosto de 2007 sobre el “reforzamiento del control interno” se decía que *“en adelante, todos los oficiales administrativos (OA) de la Sede, las oficinas sobre el terreno y los institutos de la UNESCO de categoría 1 rendirán cuentas al Contralor sobre asuntos relativos a la fiscalización financiera interna”*. El marco de la política de control interno integrado en el nuevo Manual Administrativo de la UNESCO subraya que los oficiales administrativos están en enlace directo con el Contralor en lo relativo al control interno<sup>2</sup>. Se redactó una descripción genérica del puesto en 2009 para los oficiales administrativos de los servicios centrales y de los Institutos de categoría 1, que se retomó y adaptó para los oficiales administrativos de las oficinas fuera de la Sede. De conformidad con las decisiones del Colegio de los ADG, se precisa en ella que el oficial administrativo se encuentra directamente a las órdenes del Subdirector General del Sector o del Director del Servicio o de la Oficina, pero que la supervisión cotidiana *“puede ser delegada a otro directivo, por ejemplo, el Jefe de la Oficina Ejecutiva”*, y que *“con respecto a las cuestiones atinentes al control financiero en sus funciones de certificadores de los gastos comprometidos, estará subordinado orgánicamente al Contralor”*. Ahora bien, no todas las descripciones de puestos de los oficiales administrativos han sido ajustadas de manera que recojan las disposiciones estándar. El oficial administrativo de un sector del programa no firmó la nueva descripción que se le propuso. Otro recurrió a la Junta de Apelación, por entender que la descripción de puesto no era conforme a la Nota Azul de 7 de agosto de 2007.

9. La elaboración de la descripción de puesto genérica estuvo precedida por una labor de clasificación de los puestos de oficiales administrativos, encargada en 2008 a un consultor, el cual efectuó 15 estudios de puestos de los servicios centrales (con exclusión del Sector de Educación), aplicando las normas de clasificación de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y redactó un informe de síntesis. Según el consultor, *“no ha sido posible reconocer y evaluar los cuatro elementos<sup>3</sup> justificativos de un nivel P-5”*, ante la inexistencia *“de metodologías sustancialmente innovadoras acerca del presupuesto, las finanzas y los recursos humanos que se presten a ser aplicadas por un oficial administrativo”*<sup>4</sup>. En consecuencia, recomendó que se confirmaran los grados en vigor (de P-2 a P-4) y propuso tres reclasificaciones. Se definió una plantilla que hace corresponder los grados P-2, P-3 y P-4 a tramos de Presupuesto Ordinario, de recursos extrapresupuestarios y de dotación de personal del Sector, de la Dirección o de la Oficina<sup>5</sup>. Quince de los 17 oficiales administrativos de los servicios centrales han sido clasificados, conforme a lo decidido, en los grados P-2 (dos personas), P-3 (ocho personas) o P-4 (cinco personas). Los dos últimos tienen el grado P-5, uno a título personal en un puesto que sigue siendo de nivel P-4, y el otro en un puesto P-5 (Sector de Educación, véase *infra*).

<sup>1</sup> La otra parte de la recomendación, relativa al papel del Contralor, fue aplicada cuando el Director General creó la Oficina del Contralor (BOC) en agosto de 2007 (DG/Note/07/31), de lo que quedó constancia en el informe del Auditor Externo de 2008 (179 EX/31, Parte II).

<sup>2</sup> “A direct reporting line to this function” (Manual 2009, Artículo 3.4, párrafo 4.8).

<sup>3</sup> Nota: La norma marco revisada de clasificación de los puestos del Cuadro Orgánico, recogida de la CAPI, se basa en cuatro factores interdependientes (índole del trabajo, entorno, asociaciones y resultados-función de mando).

<sup>4</sup> *Report on the review and classification of the job descriptions of administrative officers at UNESCO Headquarters*, 17 de octubre de 2008.

<sup>5</sup> Nota de la Directora de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos al Director General de 12 de noviembre de 2009.

10. Al respecto, cabe formular tres observaciones. La primera es que el lugar que ocupan los oficiales administrativos es ambiguo. En algunos sectores, están subordinados directamente al Subdirector General (Ciencias Exactas y Naturales). Resulta paradójico que en otros puedan hallarse bajo la supervisión del Jefe de la Oficina Ejecutiva, siendo así que su misión de control de la conformidad de los compromisos con las normas de la Organización les lleva a formular una opinión que puede ser crítica sobre los actos de gestión de esos altos funcionarios. Es igualmente paradójico que los Jefes de las Oficinas Ejecutivas puedan tener que participar, en tanto que calificadores de primer nivel, en la evaluación de los oficiales administrativos (Comunicación e información, Cultura, Educación). Ese es el motivo de que algunos Subdirectores Generales no deleguen la supervisión del oficial administrativo (Ciencias Sociales y Humanas<sup>6</sup>).

11. En segundo lugar, parece necesario dotar de un contenido preciso a la “*subordinación orgánica*” de los oficiales administrativos respecto del Contralor. Los oficiales administrativos con los que hemos conversado subrayan que mantienen relaciones diarias con la Oficina del Contralor y que reciben de ésta apoyo y asesoramiento. Un “*retiro*” organizado a principios de 2010 reunió a personal de la Oficina del Contralor y oficiales administrativos. En cambio, no se ha organizado ningún nuevo “*Foro de los oficiales administrativos y del Contralor*” desde el segundo foro de 2008, a pesar de que esas reuniones pueden permitir el intercambio de buenas prácticas, el fortalecimiento de la autoridad de los oficiales, la convergencia de sus métodos y la consolidación de una doctrina común sobre la gobernanza financiera y contable de la Organización.

12. La nota del Director General sobre el “*reforzamiento del control interno*” disponía en 2007 que: “*El Contralor contribuirá directamente a la contratación y evaluación profesional de los oficiales administrativos*”. A pesar de ello, el Contralor todavía no está suficientemente asociado al proceso de contratación de los oficiales administrativos (Sector de Administración en 2009). Su participación en la evaluación no tiene carácter oficial y varía según los sectores. El Contralor reitera, pues, su opinión de 2008: “*Una verdadera subordinación jerárquica respecto del Contralor debería entrañar una doble evaluación de todos los aspectos que abarca la evaluación profesional y un comentario sintético redactado de común acuerdo por los dos supervisores*”<sup>7</sup>.

13. En tercer lugar, parece necesario redefinir la función en la Organización de los oficiales administrativos, la denominación de cuyo puesto mismo ha cambiado<sup>8</sup>, pues la clasificación de los puestos efectuada de manera profesional en 2008 no ha evitado que se produzcan aporías. Al respecto cabe citar “*la observación general*” siguiente: “*el nivel general de responsabilidad y de independencia de acción [de un oficial administrativo] está limitado por la supervisión que ejercen el supervisor directo y el Contralor, por la existencia de un Reglamento Financiero y de normas sobre el personal y por todas las instrucciones administrativas inderogables. Esta situación limita el grado de iniciativa, de independencia y de creatividad del trabajo en el nivel P-4*”. Sería sacar una conclusión apresurada el deducir de la existencia –incontestable– de normas, la falta de iniciativa y, por lo demás, la propia Oficina de Gestión de Recursos Humanos exponía en noviembre de 2008, a propósito del puesto de administrador financiero del Sector de Educación, que el Director General había clasificado como P-5<sup>9</sup>, que se trataba de preferir “*un pensamiento más estratégico, la apertura al cambio y una metodología innovadora*” al modelo de “*un AO tradicional que se ocupara de las operaciones cotidianas*”<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> En la evaluación de puesto propuesta en diciembre de 2009, se suprimió el siguiente período de frase: “*por ejemplo, el Jefe de la Oficina Ejecutiva*”.

<sup>7</sup> Informe 179 EX/31, Parte II, párrafo 5.

<sup>8</sup> “Oficial de Administración y Finanzas”.

<sup>9</sup> Nota del Director General de 4 de marzo de 2008 (DG/Note/08/08). Las modalidades de la contratación para este puesto fueron analizadas en el informe anterior (181 EX/34, Parte II, párrafo 6).

<sup>10</sup> Recomendación de contratación del 27 de noviembre de 2008 (HRM/RCS/R/08/592), citada en el informe 181 EX/34 Parte II (párr. 6).

14. La reflexión sobre la función de los oficiales administrativos debería abarcar también una evaluación del dispositivo instituido en el Sector de Educación, que distingue entre la función de administrador financiero y la de responsable de los recursos humanos, habiendo sido clasificadas ambas en el grado P-5<sup>11</sup>.

**Recomendación N° 1 (nueva): prever una participación de carácter oficial del Contralor en la evaluación del desempeño de los oficiales administrativos, para fortalecer la necesaria independencia de éstos, que es un elemento clave del control interno financiero en la Organización.**

**Recomendación N° 2 (nueva): llevar a cabo una reflexión sobre el contenido de las funciones de los oficiales administrativos (o de los administradores financieros) y las medidas de formación necesarias para ampliar su contribución al desempeño global de la Organización en la ejecución de sus programas.**

**b) El régimen de medidas disciplinarias para los altos directivos (Recomendación N° 3)**

15. En su informe del año pasado, el Auditor Externo tomó nota de que la Secretaría había indicado “que en una nueva redacción del Punto 3005.6 del Manual se podría mencionar explícitamente el caso de los Subdirectores Generales y los Directores de Oficina”<sup>12</sup>. Sin embargo, el párrafo correspondiente del nuevo Manual de recursos humanos no contiene disposición alguna al respecto (capítulo 11.3, A-1).

16. En cambio, el nombramiento en abril de 2009 de un Asesor de Ética que rinde cuentas directamente al Director General es una novedad positiva<sup>13</sup>. De ese modo, la Organización se adapta al método que se recomienda desde 2005 en el sistema de las Naciones Unidas<sup>14</sup>. La Oficina de Ética se encarga principalmente de crear una línea telefónica especial para la notificación de las conductas inmorales y de aplicar una política de protección contra las medidas de represalia<sup>15</sup>.

**c) Las cesiones de derechos para publicaciones (Recomendación N° 24)**

17. Para salir de una situación en la que la UNESCO corría el riesgo de ceder derechos de los que no era titular, la Oficina de Información Pública (BPI) adjuntó a las nuevas directrices sobre política editorial (abril de 2009) una guía para el establecimiento de un contrato de autor, y preparó un catálogo de los derechos disponibles para las publicaciones de la Organización. Tras una fase de examen sistemático de los contratos de autor por parte de la Oficina de Información Pública, en 2010 la validación de éstos se delegó a los encargados de las publicaciones que fueron designados en los sectores.

18. Queda por resolver la espinosa cuestión de la comprobación de las cuentas anteriores. La Oficina señaló que pensaba volver a negociar algunos contratos importantes, por ejemplo, los relativos a las colecciones de la *Historia de la Humanidad*, y que lo que se iba a volver a negociar en particular eran los derechos de difusión electrónica mediante la puesta a disposición de las obras en línea.

---

<sup>11</sup> La creación con carácter inmediato de un puesto de encargado de los recursos humanos en el Sector para profesionalizar la gestión de los recursos humanos en la Sede y en las oficinas fuera de la Sede era una de las recomendaciones del informe *Navigant Consulting en 2006 (Education Sector Reform Retreat, Implementing Recommendations, Essential Staffing, 19/20 June 2006)*.

<sup>12</sup> Informe 181 EX/34 Parte II, párrafo 8.

<sup>13</sup> Nombramiento de duración limitada ALD-924, grado P-5.

<sup>14</sup> Resoluciones 60/1 y 60/254 de la Asamblea General (noviembre de 2005) y decisiones ST/SGB/2005/21 y 22.

<sup>15</sup> Nota DG/09/56 de 9 de octubre de 2009; Manual de Recursos Humanos, Capítulo 2, Artículo 2.7 (párrafo 4).

19. En sus próximas auditorías sobre las actividades de los sectores, el Auditor Externo prestará particular atención a la aplicación de las directrices sobre política editorial.

**d) Los indicadores de la política de rotación (Recomendación N° 39)**

20. Se ha desplegado un esfuerzo considerable para aplicar las recomendaciones sobre la política de rotación, en particular mediante la elaboración de nuevos textos, el nombramiento de un coordinador del programa de movilidad geográfica, la organización de reuniones de información y la creación de un sitio web. No obstante, la transparencia y la credibilidad de las nuevas orientaciones dependen de la existencia de resultados comprobables.

21. Un indicador global, como el volumen de movimientos, mencionado por la Secretaría, que ascendería a 120 en el bienio 2010-2011<sup>16</sup>, sólo es válido si se especifica por sectores en planes de movilidad geográfica elaborados en concertación, que permiten gestionar la trayectoria profesional de los funcionarios de la Organización, teniendo en cuenta los imperativos de algunos lugares de destino. Se celebró la primera reunión en el Sector de Educación y será necesario organizar otras antes de que se pueda establecer un gestionograma común de la política de rotación.

**e) Las condiciones de utilización de los fondos extrapresupuestarios (Recomendación N° 56)**

22. La recomendación versa sobre el modo de sufragar los costos de la ejecución de proyectos financiados con recursos extrapresupuestarios. La Secretaría se remite a la política de recuperación de costos definida en la circular administrativa de 12 de septiembre de 2008 y respaldada por la Oficina del Presupuesto<sup>17</sup>.

23. Para utilizar ese método, la Organización debe estar en condiciones de calcular los costos completos de los proyectos que ejecuta con cargo a recursos extrapresupuestarios. El Auditor Externo ha tomado nota con gran interés de las observaciones formuladas por el Servicio de Supervisión Interna (IOS) acerca del marco de gestión de los recursos extrapresupuestarios<sup>18</sup>. Si bien estima que se ha aplicado la recomendación dirigida a la Oficina de la UNESCO en Beijing, propone prestar una atención particular a esa cuestión, que es importante para la prospectiva financiera de la Organización, en sus próximas auditorías de proyectos financiados con recursos extrapresupuestarios.

**f) La gestión de los contratos temporales (Recomendaciones Nos. 62, 66 y 67)**

24. El Auditor Externo pidió a la UNESCO que prestara *“mayor atención”* al proceso competitivo previo a la concertación de un contrato temporal, pues ya existían disposiciones en la materia (Recomendación N° 62). El Consejo Ejecutivo subrayó la importancia de ese aspecto cuando se trata de entregar un producto acabado y no de dedicar tiempo de una persona competente. En un nuevo formulario de selección y evaluación de contratistas individuales se exige a las personas encargadas del contrato que demuestren la existencia de un verdadero proceso competitivo<sup>19</sup>. Una sanción eficaz podría consistir en introducir la exigencia del proceso competitivo en el programa SAP, a fin de que bloquee los contratos que se hayan atribuido sin examinar previamente tres candidaturas como mínimo.

<sup>16</sup> En comparación con 45 al año en la fecha de la encuesta (2007).

<sup>17</sup> *Guía y procedimientos sobre la política de recuperación de costos de la UNESCO y sobre los aspectos presupuestarios de los proyectos extrapresupuestarios*, octubre de 2008, en que se hace referencia a los trabajos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM) que agrupa a los organismos de las Naciones Unidas.

<sup>18</sup> IOS, Sección de Auditoría/Investigaciones, *Auditoría del marco extrapresupuestario de la UNESCO* (IOS/AUD/2010/02), febrero de 2010.

<sup>19</sup> Formulario 431A que figura como anexo del Manual Administrativo.

25. Las recomendaciones Nos. 66 y 67 se refieren a la creación y actualización periódica de una base de datos única sobre los contratos temporales. La Secretaría ha respondido que esa tarea se llevará a cabo en la segunda fase del Sistema de Mejoramiento de los Servicios del Personal (STEPS)<sup>20</sup>, siempre que su financiación esté garantizada en el presupuesto del bienio 2010-2011. El Auditor Externo observa que esta recomendación esencial todavía se encuentra en vías de aplicación.

**g) La evaluación de los efectos de los proyectos financiados por la UNESCO**  
(Recomendación N° 75)

26. En la auditoría de la Oficina de la UNESCO en Nairobi, se comprobó que no se invitaba a los responsables de programa a evaluar después de cierto tiempo los efectos que habían tenido los proyectos. La Secretaría recuerda que el Servicio de Supervisión Interna se encarga de efectuar evaluaciones sistemáticas y estratégicas y que, con ese fin, recurre cada vez más a las autoevaluaciones y la comunicación con los sectores del programa. De hecho, el IOS ha organizado una actividad de formación en autoevaluación destinada a la Oficina.

27. Actualmente corresponde a la Oficina Multipaís de Nairobi definir y ejecutar un programa de evaluación de los proyectos que lleva a cabo, a fin de comprobar, después de un año o dos, que los cambios que se pretenden fomentar se han producido y siguen teniendo efecto. Por consiguiente, la recomendación todavía no se ha aplicado.

**h) La evaluación del rendimiento individual** (Recomendaciones Nos. 81, 82, 84 y 85)

28. Se recordaron las recomendaciones del Auditor Externo a los Subdirectores Generales y Directores cuando se les pidió que iniciaran la primera fase de la evaluación del desempeño para 2010-2011, que consiste en definir (antes de finales de marzo de 2010) con los interesados los objetivos asignados a cada uno de ellos en los planes de trabajo, antes de la validación y el registro en la herramienta PERFOWEB<sup>21</sup>. Se organizan actividades de formación para los supervisores. El desafío consiste en movilizar a los altos directivos y en convencerles de “la importancia crucial”<sup>22</sup> de la evaluación del desempeño de los funcionarios de la Organización.

29. En la actualidad, los incrementos de escalón<sup>23</sup> están supeditados a la obtención de una evaluación satisfactoria. En breve se debería automatizar el enlace. El corolario de ese proceso “de bloqueo” consiste en proponer un plan de formación o mejora de las competencias a las personas cuyo rendimiento no se ha considerado satisfactorio. Se han de realizar más progresos en este sentido.

**i) La función del Comité de Dirección para las obras de importancia**  
(Recomendación N° 91)

30. El informe sobre la auditoría de las obras de renovación de los Edificios I, III y IV del sitio de Fontenoy muestra que existe una ambigüedad en cuanto a la posición del Comité de Dirección que se ha decidido crear para esa importante obra<sup>24</sup>. El Auditor Externo ha recomendado que se encomiende una verdadera función de supervisión de las obras por parte del cliente a ese Comité, que en la operación de “Renovación de Fontenoy” sólo ha desempeñado un papel consultivo<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Sistema (de tratamiento informático) destinado a mejorar los servicios del personal.

<sup>21</sup> Nota HRM/DIR/09/253 de la Directora de la Oficina de Recursos Humanos de 10 de diciembre de 2009.

<sup>22</sup> Según el Director General, citado en la nota HRM/TCD/2009/0440 del 4 de noviembre de 2009 sobre la fase final del ciclo de gestión del desempeño 2008-2009.

<sup>23</sup> Designados con la sigla WIGI (aumento de sueldo sin cambio de grado) en el cuadro de la Secretaría que se adjunta como anexo.

<sup>24</sup> Documento 159 EX/23 (párrafo 11) y decisión del 28 de julio de 2000 (Nota DG/00/17).

<sup>25</sup> Véase el informe 184 EX/8 Parte II sobre la fase final de las obras de renovación (párrafo 28).



Toma nota del compromiso de la Secretaría de aplicar la recomendación cuando se realicen obras de una envergadura comparable.

31. Subraya que para instituir ese comité y determinar su posición institucional se ha de resolver una cuestión importante, a saber, la de establecer la necesaria coordinación entre los sectores y los servicios de la Organización, que en realidad se ven afectados en su totalidad por las obras de esa envergadura.

### **Proyecto de decisión**

32. Habida cuenta del informe presentado, el Consejo Ejecutivo podría examinar el siguiente proyecto de decisión:

El Consejo Ejecutivo,

1. Recordando la Decisión 182 EX/39,
2. Habiendo examinado los documentos 184 EX/8 Parte I y 184 EX/INF.6,
3. Toma nota del estado de la aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo y pide a la Directora General que adopte las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones que requieran medidas complementarias.



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

# Consejo Ejecutivo

184ª reunión

# 184 EX/8

## Parte II

PARÍS, 5 de marzo de 2010  
Original: Francés e inglés

Punto 8 del orden del día provisional

### INFORMES DEL AUDITOR EXTERNO

#### PARTE II

#### INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA FASE FINAL DE LAS OBRAS DE RENOVACIÓN DEL SITIO DE FONTENOY DE LA SEDE DE LA UNESCO

#### RESUMEN

De conformidad con la Decisión 181 EX/42, el Auditor Externo presenta su informe de auditoría sobre la fase final de las obras de renovación del sitio de Fontenoy de la Sede de la UNESCO.



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



**Informe de auditoría  
sobre la fase final de las obras  
de renovación del sitio de Fontenoy  
de la Sede de la UNESCO**

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
1. MARCO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	1
2. RECORDATORIO DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA PRIMERA AUDITORÍA .....	2
3. LA CONCLUSIÓN DE LAS OBRAS .....	2
3.1 La ejecución de las obras.....	2
3.2 Realización de las obras .....	4
3.3 El cumplimiento de los plazos de entrega del Edificio IV .....	4
3.4 El cometido del Comité de Dirección del Plan de Renovación de la Sede .....	5
3.5 Las relaciones con el contratista .....	6
3.6 Las relaciones con la empresa encargada de asesorar al cliente .....	7
3.7 Mudanzas en vaivén .....	8
3.8. Desmontaje y cesión de las oficinas provisionales .....	8
4. LA ACEPTACIÓN DE LAS OBRAS Y EL CÓMPUTO FINAL .....	10
4.1 La aceptación de las obras .....	10
4.2 El establecimiento de las cuentas generales definitivas para la liquidación de los contratos .....	10
4.3 El archivo de los documentos de los expedientes .....	11
4.4 Las reclamaciones .....	11
5. RECAPITULACIÓN FINANCIERA GENERAL DE LOS GASTOS .....	12
5.1 El seguimiento presupuestario de la operación de renovación.....	12
5.2 El presupuesto de la operación de renovación .....	12
6. OBSERVACIONES SOBRE LA CONSERVACIÓN DEL CONJUNTO INMOBILIARIO DE FONTENOY .....	14
6.1 La conservación de los edificios de la Sede de Fontenoy .....	14
6.2 Conservación del patrimonio arquitectónico .....	14
6.3 Satisfacción del personal .....	15
6.4 Observaciones finales .....	15

## 1. MARCO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1. La Sede de la UNESCO, que desde el 3 de noviembre de 1958 se estableció en la plaza de Fontenoy (París), comprende cuatro edificios<sup>1</sup> cuya superficie total es de 75.100 m<sup>2</sup>, a los que se añaden los dos edificios del sitio de Miollis-Bonvin (60.500 m<sup>2</sup>). La auditoría se ha referido a la Fase 2 de la renovación<sup>2</sup>, que era necesaria debido al deterioro de los locales. En 1999, su costo se había estimado en 79,874 millones de euros. En 2003, Francia avaló un empréstito por esa cuantía a la UNESCO y sufraga los intereses del mismo. La Conferencia General, en su 32ª reunión, autorizó al Director General a que concertara ese empréstito y a *“que [ordenara] iniciar las obras de la Fase 2 del Plan Belmont”*<sup>3</sup>. Esa fase comenzó en abril de 2004.

2. En abril de 2008, el Consejo Ejecutivo (179ª reunión) invitó al Auditor Externo *“a determinar las razones por las cuales los gastos en las renovaciones efectuadas en el sitio de Fontenoy [habían] sido superiores a los previstos y a confirmar que todos los contratos se adjudicaron respetando los procedimientos en vigor”*. En efecto, después de que se produjera el primer incremento de los costos por valor de dos millones de euros en 2007, *“limitaciones de índole administrativa, técnica y de organización”* dieron lugar a un costo suplementario estimado en 2,2 millones de euros<sup>4</sup>.

3. En abril de 2009 el Auditor Externo presentó conclusiones<sup>5</sup> que coincidían con las que el Servicio de Supervisión Interna había formulado en 2008 acerca de las obras de renovación<sup>6</sup>. El Consejo Ejecutivo le invitó *“a someterle en su 184ª reunión, tras la finalización del proyecto de renovación, un informe completo al respecto y a presentar sus conclusiones sobre todas las cuestiones y preocupaciones planteadas en el documento 181 EX/42”*<sup>7</sup>. El Consejo pidió al mismo tiempo al Director General que adoptara todas las medidas necesarias para *“concluir el proyecto en el marco de las consignaciones presupuestarias aprobadas”*. El Director General presentó un informe al respecto en la 182ª reunión<sup>8</sup>.

4. Las obras de renovación se concluyeron oficialmente a finales de septiembre de 2009. La nueva auditoría, de la que se da cuenta en el presente informe, se efectuó durante las dos primeras semanas de diciembre de 2009. En comparación con la auditoría anterior, en ésta se ha examinado la ejecución de las obras que quedaban por hacer (*principalmente el Edificio IV*) y las condiciones de la finalización de la operación.

5. Se terminó la mayoría de las obras y se entregaron los locales. Pese a ello, en la fecha de la auditoría todavía no se habían resuelto todas las cuestiones relacionadas con el fin de las obras. No es raro que se dé una situación de ese tipo en el caso de una operación de semejante envergadura. En la auditoría se han examinado las cuestiones administrativas, jurídicas y financieras, pero no la justificación técnica ni la conveniencia de realizar las obras.

---

<sup>1</sup> El edificio I es el edificio en forma de «Y» construido por los arquitectos Marcel Breuer, Pier Luigi Nervi y Bernard Zehrfuss; el edificio II alberga las salas de conferencias; el edificio III acoge el Centro del Patrimonio Mundial y el edificio IV es la ampliación semisubterránea realizada en torno a seis patios en la parte noroeste del terreno.

<sup>2</sup> La Fase 1 (2001-2004) consistió en la adecuación de los edificios a las normas de seguridad, la sustitución de los “cortasoles” y las estanqueidades más deterioradas, y la climatización de las salas VI, VII y VIII.

<sup>3</sup> 32ª reunión de la Conferencia General, Resolución 74 aprobada sobre la base de los documentos 32 C/40 y 32 C/INF.8.

<sup>4</sup> Documentos 179 EX/34 y 179 EX/FA/EG.

<sup>5</sup> Informe 181 EX/42.

<sup>6</sup> Documento IOS/2008/03.

<sup>7</sup> Decisión 181 EX/42.

<sup>8</sup> Informe 182 EX/5, punto VII.

## 2. RECORDATORIO DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA PRIMERA AUDITORÍA

6. En la auditoría anterior se procuró determinar las principales razones que provocaron los aumentos de los costos observados. Esas razones se pueden resumir del siguiente modo: la UNESCO, el cliente (*maître d'ouvrage*)<sup>9</sup>, no se dotó en el plano interno de los medios necesarios para dirigir la operación y, por tanto, recurrió a una empresa asesora especializada en gestión de obras (*assistant à maîtrise d'ouvrage*) del exterior que llevó a cabo la intervención sin recibir orientaciones suficientemente precisas. Debido a ello, la UNESCO no supo gestionar los compromisos inevitables a los que debía llegarse entre la definición de las necesidades y el presupuesto disponible.

7. Más concretamente, las necesidades se definieron en un informe pericial que fue redactado en 1999 por Joseph Belmont, inspector general honorario de la construcción, y que se actualizó en enero de 2000. Ese documento preparatorio, denominado de modo inapropiado “Plan Belmont”, no tenía carácter operativo. Por consiguiente, la definición de las necesidades no era precisa y de ella no podía deducirse un costo estimativo fiable de la operación.

8. El seguimiento financiero de la operación se realizó con poco rigor, ya que el sistema de gestión de la UNESCO no había sido concebido para hacer frente a compromisos financieros plurianuales. Además, el Comité de Dirección no tenía la información, la voluntad ni las facultades reales necesarias para dirigir la operación.

9. Esas deficiencias estructurales salieron a la luz y se agravaron repentinamente tras el fallecimiento del principal agente de la empresa asesora especializada en gestión de obras. Se tardó tiempo en reemplazarlo, y se hizo en un ambiente de confusión, lo que provocó retrasos y sobrecostos de las obras, así como una sobrecarga de trabajo para el equipo de la UNESCO, cuyo personal ya era insuficiente.

10. Sin embargo, los sobrecostos observados por la auditoría en esa fase de la operación permanecían dentro de límites razonables en comparación con los de operaciones similares llevadas a cabo en Francia.

## 3. LA CONCLUSIÓN DE LAS OBRAS

### 3.1 La ejecución de las obras

11. Se ha pasado revista a la ejecución de los contratos concertados por la UNESCO en 2008 y 2009.

12. Después de que la empresa adjudicataria de los lotes 5 y 6 (*tabiques y cielos rasos*) incumpliera sus obligaciones, por haber sido declarada en liquidación judicial, en junio de 2008 se concertó un contrato para realizar el acabado de los tabiques y cielos rasos en los pisos 1º y 2º del ala roja (91.182 euros sin IVA)<sup>10</sup>. Éste había recibido el visto bueno del Comité de Contratos y se pidieron presupuestos a una lista restringida de empresas (3 *empresas*) verificada por el director del proyecto, que era la empresa asesora especializada en gestión de obras.

13. Del informe de análisis de las propuestas preparado por la empresa asesora se desprende que el precio propuesto en junio de 2008 por la empresa seleccionada (*la que ofrecía las condiciones financieras más interesantes*) es de 72,45 euros por metro cuadrado de techo

---

<sup>9</sup> Corresponde en particular al *maître d'ouvrage* cerciorarse de la viabilidad de la operación prevista, definir su programa, determinar los recursos financieros y concertar los contratos referentes a los estudios y a la ejecución de las obras.

<sup>10</sup> Contrato N° 519.345.8, de 11 de junio de 2008.

metálico fijo, mientras que el precio acordado en diciembre de 2004 con la empresa en liquidación ascendía a 89 euros. Ello representa una diferencia de 16,55 euros menos, es decir, del 18,6 %, a pesar de que el precio del acero aumentó mucho durante ese periodo. Cabe señalar que la primera empresa, a la que se abonaron 2,54 millones de euros sin IVA, había sido en 2005 la menos cara de las seis empresas que habían presentado propuestas consideradas válidas.

14. En la propuesta presentada por la División de la Sede al Comité de Contratos se indica que en el proyecto de contrato se prevé un plazo. Pese a ello, en el contrato no se precisa duración alguna (Artículo VII).

**Recomendación N° 1: en los contratos se debe establecer un plazo fijo irrevocable y contractual para la ejecución de las obras.**

15. El contrato más importante (N° 519.347) tenía por finalidad la realización de las obras de renovación del Edificio IV. Se concertó por una cuantía definitiva de 7,213 millones de euros tras una licitación abierta e internacional efectuada en junio de 2008. Se recibieron tres propuestas válidas y se eligió a la empresa que ofrecía las condiciones financieras más ventajosas.

16. Se pagaron obras por un importe de 4,4 millones de euros, es decir el 61%, con cargo al presupuesto de la renovación<sup>11</sup>. El resto se imputó a otros presupuestos, entre ellos la cuenta especial 668HQD9001. A este respecto, se ha observado que el pago de las obras con cargo a dos cuentas distintas, tal como exige la estructura presupuestaria de la UNESCO, no facilita la dirección de la operación desde el punto de vista presupuestario.

17. Se encomendaron a la empresa obras suplementarias por un importe de 557.662 euros, es decir, el 7,73% de la cuantía del contrato, con arreglo a una disposición adicional del mismo, las cuales también se imputaron a la partida presupuestaria 668HQD9001. La División de la Sede señaló que sólo unos 396.000 euros de esa cantidad correspondían a la renovación, de manera que estaban por debajo del límite de los sobrecostos autorizados<sup>12</sup>.

18. El Comité de Contratos tuvo que examinar en dos ocasiones, en cuestión de varios días, esto es, el 27 de agosto y el 1º de septiembre de 2009, el proyecto de contrato (N° 519.349) relativo al acondicionamiento de las zonas verdes (96.598 euros). En consecuencia, la opción elegida finalmente, consistente en colocar césped en placas (*costo adicional de 35.695 euros*), sólo pudo financiarse, y por tanto, presentarse al Comité, después de crear una partida presupuestaria especial<sup>13</sup> por decisión del Director General, por tratarse de obras de embellecimiento.

19. En el contrato (N° 519.343) firmado para la realización de las obras de los cielos rasos y los tabiques (723.877 euros), las cláusulas relativas a la duración y el plazo están redactadas de manera clara y precisa. En cambio, la arquitectura jurídica es inútilmente compleja y no permite comprender fácilmente las obligaciones de ambas partes. En efecto, para determinarlas hay que consultar el contrato, las condiciones generales en él citadas, el pliego de cláusulas administrativas particulares que recoge algunas de las partidas del contrato, y el pliego de cláusulas administrativas generales de obras privadas que se menciona en el pliego de cláusulas administrativas particulares, aunque no en el contrato, y que puede contener disposiciones diferentes. Es cierto que en el contrato se indica el orden en que debe considerarse la validez de los documentos contradictorios, pero esa superposición de textos obliga a efectuar un análisis delicado para obtener la respuesta a una pregunta sencilla, por ejemplo, cuál es el plazo para dejar sin efecto las salvedades planteadas, que es de 60 días en el pliego de cláusulas

<sup>11</sup> Partida presupuestaria 185 REN0000 HQP, situación al 7 de diciembre de 2009 establecida por el Sector de Administración (ADM/AO).

<sup>12</sup> Véase la recomendación N° 8 del informe de auditoría anterior.

<sup>13</sup> Partida 4956100010 HQD.

administrativas generales de obras privadas, pero de 30 días en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

### 3.2 La realización de las obras

20. En la primera auditoría se subrayaba que convendría “*cerciorarse de que no se haya mermado la calidad de las últimas obras realizadas (renovación del Edificio IV) para lograr limitar el aumento del presupuesto*”<sup>14</sup>.

21. Con el fin de ahorrar y no superar la asignación presupuestaria prevista de 84,68 millones de euros (impuestos excluidos), el cliente (la UNESCO), por consejo de la empresa asesora, decidió en 2008 no hacer efectivas las fracciones condicionales correspondientes al conjunto de las partidas de segunda obra del Edificio IV<sup>15</sup>, y proceder en su lugar a una nueva licitación de las obras, que ganó la empresa Colas por un importe total de 7,213 millones de euros (impuestos excluidos). Ello supuso un “*ahorro de 300.000 euros (impuestos excluidos)*” en comparación con las condiciones negociadas anteriormente<sup>16</sup>, gracias a la favorable evolución del mercado en 2008, año que fue de crisis para el sector de la construcción. Los ahorros globales ascendieron a 570.000 euros (véase el párrafo 75).

22. En 2007 se había encargado un diagnóstico relativo al amianto (285.000 euros), que reveló la presencia “*pasiva*” de una pequeña cantidad<sup>17</sup> de ese elemento en los locales generales. Su eliminación no supuso grandes complicaciones para la realización de las obras.

23. La División de la Sede contrató los servicios de un consultor que prestara su concurso en la fase de recepción de las obras. Se trata de una medida prudente, pues la legislación del país anfitrión establece que las empresas prestatarias son responsables del buen estado de una obra hasta el momento de su recepción, pero que en virtud de este trámite la responsabilidad queda transferida al cliente. La División de la Sede se procuró asimismo asistencia jurídica<sup>18</sup> en previsión de posibles litigios.

### 3.3 El cumplimiento de los plazos de entrega del Edificio IV

24. La segunda fase de las obras de restauración y valorización del Edificio de Fontenoy, cuya primera fase había empezado en agosto de 2001, discurrió entre 2004 y septiembre de 2009 conforme a las siguientes etapas: 2004-2005: adquisición e instalación de los locales prefabricados en la explanada y ejecución de diversas etapas de las obras en el ala amarilla del Edificio I; 2006: renovación del ala azul y del restaurante del 7º piso; 2007: renovación del ala roja y del Edificio III; y 2008-2009: renovación del Edificio IV.

25. En un principio estaba previsto que las obras de renovación de la Sede terminaran en diciembre de 2008, pero en las fases anteriores se había ido acumulando un retraso de ocho meses<sup>19</sup>, que se logró compensar en parte<sup>20</sup>. Se fijó el objetivo de acabar las obras para finales de septiembre de 2009, antes del inicio de la 35ª reunión de la Conferencia General, y este objetivo se cumplió: el 25 de septiembre de 2009 se inauguraron los locales renovados.

---

<sup>14</sup> Documento 181 EX/42, párrafo 112.

<sup>15</sup> Partidas 1, 3 y 7 (*fachadas de piedra y baldosas*), 4 (*carpintería de exterior*), 5 y 6 (*tabiques y cielos rasos*), 8 (*revestimientos de suelo flexibles*) y 9 (*pintura*).

<sup>16</sup> Informe de la empresa asesora sobre la marcha de las obras de 29 de agosto de 2008.

<sup>17</sup> El amianto detectado se encontraba en las losas adheridas al suelo, por lo que no entrañaba riesgo alguno para el personal antes de su eliminación. En el último diagnóstico realizado no se detectó presencia de amianto en los locales técnicos.

<sup>18</sup> Con cargo al Presupuesto Ordinario de la Organización.

<sup>19</sup> Informe del director de proyecto (empresa asesora) de 30 de abril de 2009.

<sup>20</sup> Las pruebas de seguridad contra incendios se pudieron efectuar en el Edificio IV en julio de 2009.



26. Aunque en esa fecha las obras de renovación aún no estaban completamente finalizadas<sup>21</sup>, en la práctica cabe considerar cumplido el calendario previsto, que se había revisado en el Programa y Presupuesto bienal<sup>22</sup>.

### 3.4 El cometido del Comité de Dirección del Plan de Renovación de la Sede

27. Para organizar las obras de renovación, el Director General propuso al Consejo Ejecutivo, en su 159ª reunión (mayo de 2000), la creación de un “Comité de Dirección” que desempeñara las funciones de “entidad adjudicadora o cliente”<sup>23</sup>. Más adelante, por conducto de una circular, el 28 de julio de 2000 estableció el Comité, al que se asignaron funciones meramente consultivas<sup>24</sup>. Aun así, este órgano debía ser consultado para “supervisar, recibir y abonar las obras” y para “aprobar toda modificación de los programas y planes de pagos”.

28. Durante el proceso de renovación de la Sede el Comité de Dirección se reunió en 29 ocasiones, esto es, alrededor de tres veces al año, lo que no parece suficiente para supervisar debidamente una operación tan compleja. Además, en 2007 sólo se reunió dos veces (en enero y octubre), en un momento en que el defectuoso trabajo de la empresa asesora (*Coteba*) entorpecía considerablemente la buena marcha de las obras. Las explicaciones obtenidas, que básicamente invocan la espera del informe del Servicio de Supervisión Interna (IOS)<sup>25</sup>, parecen endebles para justificar el que no se convocara a un órgano cuya eficacia depende en gran parte de la frecuencia y la regularidad de sus reuniones<sup>26</sup>.

29. Tras el examen por el Consejo Ejecutivo del Informe del Auditor Externo sobre la renovación del sitio de Fontenoy de la Sede de la UNESCO<sup>27</sup>, en mayo de 2009 el Director General adoptó nuevas disposiciones para “llevar a buen término la última fase de este importante proyecto”. En particular, con el fin de “mejorar la eficiencia del proceso de adopción de decisiones y [...] responder a la decisión del Consejo Ejecutivo”<sup>28</sup>, asumió directamente la responsabilidad del proyecto de renovación y el plan de conservación y pidió al Contralor que a partir de ese momento presidiera el Comité de Dirección consultivo<sup>29</sup>.

30. En el transcurso del último año de obras el Comité se reunió siete veces<sup>30</sup> sin periodicidad fija. Su última reunión tuvo lugar el 9 de octubre de 2009, pese a que los trabajos de renovación aún no habían concluido totalmente (*sobre todo en lo tocante a sus aspectos financieros*). Diríase, en consecuencia, que el Comité interrumpió sus labores prematuramente.

31. Entre los integrantes del Comité de Dirección había personas que estaban directamente a cargo de las obras de renovación de la Sede. La mayoría de sus miembros también formaban parte del Comité de Contratos de la Sede. Separar tales funciones y responsabilidades constituiría una buena práctica.

---

<sup>21</sup> Acta de la reunión del 9 de octubre de 2009 del Comité de Dirección del Plan de Renovación de la Sede.

<sup>22</sup> Documento 34 C/5, párrafo 15604: “finalización de las obras previstas en el Plan Belmont durante el primer semestre de 2009”.

<sup>23</sup> “Un Comité de Dirección constituirá la “entidad adjudicadora”, supervisará el proyecto de restauración y valorización (Plan Belmont) y se hará cargo de la coordinación general de todos los aspectos de su ejecución, comprendidos los sociales.” (documento 159 EX/23, párrafo 11).

<sup>24</sup> DG/Nota/00/17 – Véase la Recomendación N° 2 del anterior informe de auditoría.

<sup>25</sup> Documento IOS/2008/03 de febrero de 2008.

<sup>26</sup> Véase el anterior informe de auditoría (documento 181 EX/42, párrafos 37 a 59).

<sup>27</sup> Decisión 181 EX/42.

<sup>28</sup> Decisión 181 EX/42 del Consejo Ejecutivo, ya mencionada.

<sup>29</sup> Circular del Director General de 4 de mayo de 2009 (DG/Nota/09/22).

<sup>30</sup> Los días 30 de septiembre de 2008 y 6 de febrero, 23 de marzo, 6 de mayo, 13 de junio, 23 de julio y 9 de octubre de 2009.

**Recomendación N° 2: evitar que dos órganos que han de emitir dictámenes sobre una operación tengan una composición en gran parte idéntica.**

32. En la práctica, los miembros del Comité de Dirección recibían con antelación razonable y en número suficiente los documentos necesarios para preparar las reuniones, pero de sus actas se desprende que los aspectos técnicos y financieros de cuanto tenía que ver con la evolución de las obras solían examinarse de manera muy sumaria y, sobre todo, *a posteriori*, en especial en lo tocante a las licitaciones, con lo que el recurso a este órgano consultivo perdía bastante interés.

### 3.5 Las relaciones con el contratista

33. En 2004 se adjudicaron las obras de renovación<sup>31</sup> al consorcio de empresas solidarias T3E/BETOM<sup>32</sup>. En las actas de los órganos de coordinación, T3E figura como “*contratista–partidas técnicas*” y BETOM (*con la asistencia de ID’Art*) como “*contratista–partidas arquitectónicas*”.

34. El importe del contrato suscrito, registrado por el Comité de Contratos de la Sede el 8 de abril 2004, era de 4,1 millones de euros (impuestos excluidos). A ese contrato le fueron agregadas tres disposiciones adicionales. La primera, suscrita en 2006 por un importe de 153.800 euros, se refería a la elaboración de un plano preciso de los edificios en distintas zonas. La segunda, firmada en 2007, a trabajos de conservación, y no a la renovación propiamente dicha (52.741 euros). La tercera, suscrita en 2008 (56.400 euros) a servicios de asesoramiento al cliente durante el largo proceso de selección del sustituto de COTEBA.

35. A partir de 2008 se observaron incumplimientos por parte del contratista, materializados sobre todo en el hecho de no entregar documentos contractuales imprescindibles para llevar adelante la operación y de faltar a sus obligaciones básicas, en particular la de presencia en la obra, la de *planificación, dirección y coordinación* de los trabajos (indispensable en una obra dividida en partidas) y la de presencia en las reuniones periódicas.

36. Las actas de planificación, dirección y coordinación, de hecho, revelan la intervención de una empresa, “Belleddonne Coordination”, que se encargó de redactar esas actas durante buena parte del periodo 2008-2009. Cuando ID’Art tomó el testigo<sup>33</sup>, las actas seguían refiriéndose a un “*contratista T3E–Belleddonne*”, especificando que Belleddonne redactaba la “*información relativa a las partidas técnicas*”. Al ser preguntada sobre las relaciones contractuales existentes entre la UNESCO y ese “*contratista*”, la División de la Sede contestó que “*T3E había presentado oralmente a Belleddonne como subcontratista*”, pero que nunca había entregado los correspondientes documentos administrativos.

**Recomendación N° 3: velar por que sólo se recurra a entidades que tengan una situación jurídica perfectamente clara con respecto de la UNESCO para desempeñar funciones de seguimiento de una operación, sobre todo cuando se trate de funciones tan esenciales como las de ordenación, control y coordinación.**

37. Se organizaron reuniones con el contratista a iniciativa del Director de la División de la Sede. El 20 de marzo de 2009, el responsable de la empresa T3E informó a la Organización de que devolvía su pase, gesto que semejaba una dimisión, pero de sentido incierto. Esta empresa, por otra parte, se oponía al compromiso contraído por el contratista de ejecutar “*personalmente*” el contrato (*Artículo 2*). Tras consultar a un jurista especializado, la División de la Sede estimó que la

<sup>31</sup> El contratista (*maître d’œuvre*, en francés) es la persona física o jurídica que el cliente elige por su competencia técnica y a la que encarga que redacte el proyecto, dirija y controle la ejecución de las obras y proponga su recepción y pago.

<sup>32</sup> La empresa T3E ya se encargaba de la ejecución de la primera fase de las obras.

<sup>33</sup> A partir del acta N° 35 de 15 de abril de 2009.

rescisión del contrato de obra a esas alturas generaría más inconvenientes que ventajas. Se decidió terminar las obras con el consorcio T3E/BETOM como contratista.

38. T3E reclama unos honorarios de 3,8 millones de euros, de los que 3,3 millones corresponden a prestaciones que la empresa declara haber efectuado en años anteriores a 2009. En razón de sus retrasos e incumplimientos, se expone a sanciones por un importe de 4,6 millones de euros, según la evaluación realizada por la División de la Sede en coordinación con la empresa asesora.

39. Esta degradación de las relaciones con el contratista ha incidido en el buen desarrollo de las obras de renovación.

### 3.6 Las relaciones con la empresa encargada de asesorar al cliente

40. Para que le ayudara en la realización de las obras de renovación, la Organización había firmado un contrato de asesoramiento al cliente con una empresa privada, la Coteba. Este contrato se celebró el 1º de diciembre de 2000 y fue rescindido en agosto de 2007 mediante un protocolo de acuerdo en el que se fijaba el saldo definitivo de los honorarios de la Coteba correspondientes a la fase II del “Plan Belmont” en 828.627 euros (*en lugar de los 1.022.938 euros previstos inicialmente*) y que comprendía las revisiones y el contrato relativo a Miollis-Bonvin. En junio de 2007 se abrió un proceso de licitación para sustituir a la empresa asesora, que concluyó con la selección de la empresa MB&Co, con la que la Organización firmó un contrato en febrero de 2008 por un importe de 360.000 euros<sup>34</sup>.

41. La calidad de la relación entre la Organización y la empresa asesora puede deducirse de la manera en que ésta rinde cuentas a aquella del desarrollo de las obras. MB&Co transmitió cada dos meses informes de seguimiento de las obras. No obstante, en ellos no se trata la totalidad de los rubros indicados en el contrato<sup>35</sup>. Su extensión es variable y suelen reproducir literalmente pasajes de informes anteriores, son a veces confusos o insuficientemente detallados.

42. En su informe de diciembre de 2008, por ejemplo, la empresa asesora indicó que “*la dirección de obra había solicitado una modificación de contrato relativa a todos los cambios en las prestaciones que habían tenido lugar desde el inicio de su misión hasta marzo de 2008, que el director del proyecto había analizado dicha solicitud (alrededor de 1,6 millones de euros, impuestos excluidos)*”, que la había reducido “*a unos 400.000 euros, impuestos excluidos, en aplicación de las cláusulas del CCAP [Cahier des Clauses Administratives Particulières] correspondiente a los contratos de obra*”, y que “*el cliente no se había pronunciado sobre esta propuesta*”. A falta de otras precisiones, este informe parece excesivamente escueto habida cuenta de las cantidades en juego a las que alude.

43. El coste total de la asistencia al cliente puede estimarse como se indica a continuación: la Coteba recibió 828.627 euros en concepto de honorarios, a MB&Co se le pagarán 360.000 euros, a los que hay que añadir una solicitud de revisión a la alza de los honorarios de 33.000 euros. Asimismo, hay que tener en cuenta la cuantía de 26.077 euros<sup>36</sup> asignada por una disposición adicional del contrato al contratista, T3E, para que cumpliera algunas de las funciones de asistencia al cliente durante el proceso de sustitución de éste. En total, el costo de la asistencia al cliente se estima en 1.247.704 euros, o sea un 22% más de lo previsto en un principio. A este importe se añade el coste de los retrasos que se produjeron en las obras debido a la inexistencia

<sup>34</sup> En el anterior informe de auditoría (documento 181 EX/42) se analiza por qué se rescindió el contrato con la Coteba antes de lo previsto (*párrafos 37 a 59*).

<sup>35</sup> Artículo 6.2: plan y calendario de previsiones de la operación actualizados, calendario de gastos futuros previstos, nota de coyuntura en la que se indique el estado de desarrollo de la operación y las incidencias efectivas o previsibles más destacadas, propuestas de posibles decisiones necesarias.

<sup>36</sup> El organismo ejecutor hubiera debido percibir 56.400 euros, pero sólo entregó un informe.

de empresa asesora entre septiembre de 2007 y febrero de 2008, que la primera auditoría estimó en unos 600.000 euros.

### 3.7 Mudanzas en vaivén

44. Las obras de renovación hicieron necesario proceder a una serie de mudanzas en vaivén entre los Edificios I, III y IV y las oficinas provisionales.

45. En 2004 se había abierto un proceso de licitación para una fracción en firme y cuatro fracciones condicionales del contrato. La fracción en firme ya se ha pagado (1,39 millones de euros). En cambio, las dos primeras fracciones condicionales no se confirmaron, y la UNESCO hizo otro llamado a licitación en marzo de 2008 para las dos últimas fracciones condicionales. Los titulares del contrato de 2004 no se presentaron a la licitación. A la luz de un análisis técnico-financiero de las ofertas recibidas que redactó la empresa asesora, el Comité de Contratos aprobó la propuesta de seleccionar la oferta mejor clasificada. En el análisis se señala que el coste medio del “movimiento” es un 5,9% inferior al del contrato de 2004. El contrato se firmó en abril de 2008<sup>37</sup>.

46. El expediente examinado en la División de la Sede es poco prolijo en lo que a la ejecución del contrato en 2008 se refiere: cuadros de origen incierto, documentos sin fecha que difícilmente pueden cotejarse con las cartas de porte de los vehículos de mudanza y las facturas. En cambio, el expediente relativo a las operaciones de 2009 es completo y prolijo: cuadros recapitulativos que permiten encajar las facturas, recogidas íntegramente en el expediente. Cabe señalar que el equipo encargado de hacer el seguimiento de la renovación se reforzó en 2009.

47. Los pagos con cargo al presupuesto del Plan de renovación<sup>38</sup> ascendieron a 633.063 euros. Ciertas prestaciones por valor de 31.732 euros se pagaron con cargo a otras partidas presupuestarias. La mayor parte de ellas no figuraban en el “Plan Belmont”: la sala de lectura, el servicio de seguridad, el Servicio de Ahorros y Préstamos del Personal de la UNESCO. La División de Conferencias, Lenguas y Documentos (ADM/CLD)<sup>39</sup> planteó un problema específico; en julio de 2009, cuando la empresa de mudanzas se encontró en CLD no con los 141 puestos de trabajo previstos en el presupuesto, sino con 193 (la diferencia se debía a los supernumerarios y pasantes o consultores<sup>40</sup>), se indicó lo siguiente: “desde el inicio del Plan Belmont, se han sufragado movimientos adicionales dentro de ciertos límites, pero ya se ha tocado techo”. El gasto suplementario de 20.475 euros se sufragó con cargo al presupuesto de la División de la Sede, que solicitó una contribución de 12.000 euros a CLD.

### 3.8 Desmontaje y cesión de las oficinas provisionales

48. La UNESCO compró en 2004 unos locales provisionales (344 despachos de tipo modular). Se instalaron entre los Edificios I y II<sup>41</sup> para acoger a los funcionarios cuyas oficinas iban siendo afectadas por las obras de renovación.

49. De la primera auditoría, que se basó en el detalle de las cuentas facilitado por la empresa asesora, se desprendió un coste de aproximadamente 800 euros por metro cuadrado (6.043 m<sup>2</sup> de

<sup>37</sup> Contrato N° 519.341.8, de 24 de abril de 2008.

<sup>38</sup> Partida 185 REN0000.

<sup>39</sup> Adscrita al Sector de Administración.

<sup>40</sup> 78 supernumerarios, en lugar de los 32 previstos en el presupuesto, y seis pasantes o consultores. Véanse las observaciones relativas al conocimiento de la cantidad de este tipo de colaboradores que figuran en el informe 182 EX/46 sobre los contratos temporales.

<sup>41</sup> Alrededor de cuatro de los seis patios que dan luz al Edificio IV.

*superficie*)<sup>42</sup> para las obras directamente vinculadas con los edificios provisionales<sup>43</sup>. Los gastos ascendieron finalmente a 5,28 millones de euros (impuestos excluidos)<sup>44</sup>, o sea 874 euros/m<sup>2</sup><sup>45</sup>.

50. En junio de 2009, la UNESCO negoció con la empresa que le había vendido las oficinas provisionales y las había instalado en 2004 (4,24 millones de euros)<sup>46</sup>. En esta ocasión le pedía su desmontaje, desalojo y transporte<sup>47</sup>. La economía financiera del contrato constaba de tres elementos: la compra de bienes en el estado en el que se encontraban por 517.400 euros; su desmontaje, desalojo y transporte por 507.400 euros; el suministro y la instalación de los parapetos que faltaban en torno a los patios por un valor estimado de 62.183 euros. De hecho, la empresa había instalado un primer lote de parapetos en calidad de subcontratista de una empresa de la obra principal en 2005, lo que, por otra parte, la División de la Sede desconocía<sup>48</sup>.

51. El contrato se firmó tras un proceso de licitación<sup>49</sup> en el que se presentaron tres ofertas. El Comité de Contratos emitió un dictamen favorable al respecto, tras consultar un informe de análisis de las ofertas realizado por la empresa asesora. En dicho informe se recordaba en particular que el plan de gastos inicial de la operación comprendía una suma de 387.700 euros<sup>50</sup>, que la UNESCO debía pagar por la retroventa y el desmontaje de los locales prefabricados, que debía compararse con el beneficio de 72.183 euros obtenido gracias al proceso competitivo.

52. La empresa seleccionada, que tenía la ventaja de conocer ya la obra, era la que presentaba el precio más bajo. La diferencia, no obstante, era sólo de 22.183 euros entre su oferta (10.000 euros más) y la oferta siguiente (12.183 euros menos), incluidos los parapetos.

53. En 2003 se había contemplado la posibilidad de comparar el precio de un alquiler fuera de la UNESCO con el de la compra de locales provisionales, pero esa medida no prosperó. Cinco años más tarde, se debatió sobre la posibilidad de mantener *in situ* los locales provisionales para otros usos<sup>51</sup>. *“Tras un análisis de las ventajas e inconvenientes que entraña este supuesto, el Subdirector General de Administración, el Director General Adjunto y el propio Director General de la UNESCO decidieron dismantelarlos, como estaba previsto, antes de la 35ª reunión de la Conferencia General. Mantenerlos hubiera acarreado sin duda alguna ventajas menores, pero los inconvenientes habrían sido importantes y muy onerosos para la Organización”*<sup>52</sup>.

---

<sup>42</sup> Véase el documento 181 EX/42, párrafo 108, en el que se menciona, a título comparativo, un coste de 675 euros/m<sup>2</sup> por la instalación en 2006 de locales provisionales de la misma marca en la Escuela Militar, ubicada en las inmediaciones de l'UNESCO.

<sup>43</sup> Excluidos los costes de dirección de obra y las medidas específicas de instalación en el recinto de la UNESCO (*consolidación de la estructura portante, protección de las obras de arte presentes en el sitio, modificación de la decoración de la fachada de los edificios provisionales a petición de los arquitectos de los Edificios de Francia*).

<sup>44</sup> Contratos 519.301 y 519.309; parte de los contratos 519.306, 519.307 y 519.308.

<sup>45</sup> 890 euros/m<sup>2</sup> si se añaden las obras de refección de los espacios verdes de la “piazza”.

<sup>46</sup> También realizó otras obras (12,1 millones de euros) relativas a la partida N° 1 y al acondicionamiento de la planta baja.

<sup>47</sup> Contrato de venta de bienes de la UNESCO de 17 de junio de 2009.

<sup>48</sup> Véase observación N° 37, sobre la intervención en las obras de subcontratistas en situación jurídica insuficientemente definida.

<sup>49</sup> En realidad hubo dos consultas, pues *tras abrir los sobres los servicios pertinentes descubrieron la existencia de una oferta suplementaria, lo que obligó a reiniciar la consulta.*

<sup>50</sup> Valor residual revalorizado en 250.000 en agosto de 2007.

<sup>51</sup> Nuevas mudanzas “en vaivén” en caso de que se hicieran obras en el sitio Miollis-Bonvin, Club de Niños y Jardín de Infancia de la UNESCO (*la guardería de la calle Miollis no se ajusta a las normas vigentes en Francia*), acondicionamiento de locales para las comisiones y comités de la 35ª reunión de la Conferencia General.

<sup>52</sup> Comité de Dirección del Plan de Renovación de la Sede, reunión del 6 de febrero de 2009.

#### 4. LA ACEPTACIÓN DE LAS OBRAS Y EL CÓMPUTO FINAL

##### 4.1 La aceptación de las obras<sup>53</sup>

54. En los informes y documentos disponibles redactados por los servicios de la UNESCO y la empresa asesora se constata la conclusión de la operación de renovación: conformidad de los sistemas de seguridad con las normas más recientes del país anfitrión; modernización de las oficinas e instalaciones y equipos conexos (*infraestructura eléctrica, instalaciones de calefacción, ventilación y climatización, mejora de la insonorización, sustitución de las cañerías para eliminar el despilfarro de agua y mejorar la higiene sanitaria*); mejora de los espacios públicos; renovación total de la planta baja del ala Segur (Edificio I).

55. En diciembre de 2009, no todas las obras de renovación de la Sede habían recibido la aceptación oficial: faltaba por dar el visto bueno a las partidas 11 (climatización), 13 (electricidad) y 16 (*seguridad contra incendios*), esto es, tres de las 16 partidas del Plan de renovación.

56. Desde un punto de vista técnico, por lo que respecta a las operaciones de aceptación efectuadas, la División de la Sede, que contrató los servicios de un consultor especializado, sólo manifiesta reservas menores. Cabe señalar que el representante del contratista (T3E) no participó en ningún momento; sólo estaba presente uno de sus colaboradores, que no estaba habilitado para representarlo.

57. El acta de aceptación presentado para la partida N° 1C, única partida cuyo cómputo general definitivo había sido aceptado cuando se realizaba la auditoría (*véase párrafo 61*), sólo está firmado por la empresa asesora (MB&Co) y el representante de la División de la Sede, pero no por el contratista, que sin embargo estaba presente. En la parte reservada al titular del contrato figura la firma del representante de la División de la Sede (*junto con el sello de la UNESCO*). Se explicó a los auditores que los contratistas también firman las actas, pero que el documento que figuraba en el expediente que se les había comunicado no era el adecuado, lo que da muestras, como mínimo, del poco esmero con el que se cursan estos expedientes.

58. Desde el punto de vista jurídico, cabe observar que el acta de aceptación de las partidas correspondientes a las obras menores del Edificio IV fue firmada por la empresa asesora (no por el cliente), aun cuando esta tarea no forma parte de las funciones contractuales de asistencia<sup>54</sup>.

**Recomendación N° 4: velar por que las actas de aceptación se presenten, como corresponde, a la firma del cliente.**

##### 4.2 El establecimiento de las cuentas generales definitivas para la liquidación de los contratos

59. Las cuentas generales definitivas se están estableciendo. Según la empresa asesora, sólo dos lotes siguen planteando problemas: *climatización y corrientes de alta intensidad*. Globalmente, las obras se están finalizando en buenas condiciones.

60. Conviene recordar que las multas por retraso previstas en las condiciones generales eran muy superiores que las que suelen imponerse en Francia y que las obras finalizaron en un contexto poco favorable para el sector de la construcción, por lo que las empresas no tendían a ocuparse de otras obras distintas de las de la UNESCO. Semejante contexto tal vez no sea el que se dé en las obras que se realicen en el futuro. Convendrá en particular evitar que se ejecuten

<sup>53</sup> El contratista y las empresas tienen obligación contractual de resultados y asesoramiento. Son responsables de que las obras sean conformes a las normas del oficio y a los reglamentos aplicables. Deben velar por la perennidad de las obras efectuadas.

<sup>54</sup> Contrato N° 519.313, Artículo 4.

obras suplementarias, como se observó, sin que el cliente haya expedido previamente órdenes de servicio aprobadas por el contratista.

**Recomendación N° 5: velar por que las órdenes de servicio que entrañen consecuencias financieras se sometan, como corresponde, a la firma del cliente.**

61. En la fecha de la auditoría, se había aceptado una sola cuenta general definitiva, trámite necesario para liquidar los contratos, la del lote N° 1C (*instalación de obra – Edificio III*)<sup>55</sup>. Los documentos necesarios para la liquidación definitiva de los otros 29 contratos no se habían establecido o aceptado todavía, aunque ya se hubiesen liquidado por completo 18 contratos por una cuantía total de 13.040.853 euros.

62. El control de las últimas situaciones recibidas por los servicios de la UNESCO para los contratos concertados en 2007, 2008 y 2009 puso de manifiesto que habían transcurrido empero plazos largos desde la terminación de las obras: situaciones del 30 de septiembre de 2008 (lotes N° 5 y 6), de octubre 2008 (*contratos multilotes N° 519.344*), de julio de 2009 (*contrato N° 519.347 Edificio IV*). Según la División de la Sede, "esa constatación constituye una prueba fehaciente de la falta de seguimiento por el contratista de las situaciones de las empresas". A fines de diciembre de 2009, la División anunció que se habían establecido las cuentas definitivas.

#### 4.3 El archivo de los documentos de los expedientes

63. La misión observó que se había elaborado un plan de archivo<sup>56</sup>. Sin embargo, de los expedientes de contratos examinados se desprende que ese plan no se ha aplicado todavía de modo sistemático. La División de la Sede declaró que "*la primera parte de las operaciones de archivo ya se ha financiado*" y que la segunda parte, que está "*prevista en cuanto se cierren las cuentas generales definitivas*", se financiará con cargo al Presupuesto Ordinario.

64. La desmaterialización de los documentos forma parte ya de la práctica administrativa, incluso para los contratos públicos y su archivo<sup>57</sup>.

**Recomendación N° 6: prever en los contratos disposiciones relativas a la desmaterialización de los documentos**

#### 4.4 Las reclamaciones

65. Según las informaciones disponibles en diciembre de 2009, cuatro casos pueden haber entrañado consecuencias presupuestarias sobre el costo global de la renovación de la Sede.

66. La Organización recibió una reclamación de la empresa T3E, su contratista (*véanse los párrafos 37 a 39*). En diciembre de 2009 se sostenían discusiones sobre dos lotes. En cambio, dos empresas podrían ser objeto de multas contractuales por retraso<sup>58</sup>, por importes elevados.

67. En Francia, la ley impone a los contratistas privados un seguro "*dommage ouvrage*" [seguro decenal y de daños] que permite efectuar las reparaciones que puedan ser necesarias en caso de siniestro acaecido durante los periodos de garantía, sin esperar el deslinde de las responsabilidades de las empresas por los tribunales. Ese tipo de seguro se había suscrito para la Fase I de las obras. En la práctica, su movilización planteó tales problemas que su necesidad no resultó evidente para la Fase II.

<sup>55</sup> Contrato N° 519.339 concertado en 2007.

<sup>56</sup> Véase la Recomendación N° 9 del anterior informe de auditoría.

<sup>57</sup> Ejemplos: código de los contratos públicos franceses desde 2001, directiva de marzo de 2004 del Parlamento y del Consejo Europeo.

<sup>58</sup> Artículo 46 de las condiciones generales.

68. La posición de la UNESCO no requiere comentario alguno. No obstante, para las obras que se efectúen en el futuro, deberá reexaminarse la cuestión en función del contexto en la fecha de que se trate. Se podría estudiar, en particular, la conveniencia de suscribir un seguro "*Tous risques chantier*" [seguro que cubre todos los riesgos de las obras] (*que cubriría al mismo tiempo las obras y los periodos de garantía*).

## 5. RECAPITULACIÓN FINANCIERA GENERAL DE LOS GASTOS

### 5.1 El seguimiento presupuestario de la operación de renovación

69. La misión de auditoría ha comprobado que es sumamente difícil lograr una dirección financiera de la operación: el sistema contable no permite la gestión de obligaciones plurianuales (*cuestión ya planteada en la auditoría anterior*); la amplitud de la operación es imprecisa, tanto en su objeto (*algunas obras pueden depender de la operación o bien de una medida de conservación*) como en su gestión presupuestaria (*intervienen varias partidas presupuestarias*); los diferentes protagonistas (*adjunto de administración del Sector de Administración, División de la Sede, empresa asesora*) disponen cada uno de su propio instrumento de seguimiento.

**Recomendación Nº 7: establecer un instrumento de dirección común a los diferentes protagonistas, coherente con sus necesidades<sup>59</sup>.**

70. En la práctica, toda pregunta sobre el seguimiento presupuestario exige una verdadera investigación para obtener una respuesta fidedigna, por ejemplo, para distinguir entre las obras de conservación programadas y las obras no previstas en la operación.

### 5.2 El presupuesto de la operación de renovación

71. El presupuesto de la renovación de la Sede de la UNESCO no permaneció dentro de los límites inicialmente aprobados, como se señaló en el informe de auditoría anterior.

72. El costo inicial del proyecto había sido estimado en 79.874.000 euros, financiado por un préstamo de Francia (185REN000).

73. Los gastos suplementarios ascendieron a 4,5 millones de euros (668HQD9001) que la Resolución 34 C/85 decidió financiar imputando 2,6 millones de euros al saldo no liquidado del ejercicio económico 2004-2005 y 1,9 millones de euros a la recuperación de los gastos de apoyo comprometidos por la UNESCO por cuenta del PNUD.

74. El sobrecosto respecto del presupuesto inicial se debía, como se explicó en el primer informe de auditoría, al aumento excepcional de los gastos de construcción y también a las modificaciones técnicas aportadas a los programas de ejecución de casi todas las partidas del proyecto, a menudo durante su ejecución. Esta observación es válida también para las obras ejecutadas en 2008 y 2009. En este marco, se puede mencionar el contrato concluido en 2008 para la renovación del Edificio IV, por un importe de 7.123.000, que aumentó en 557.662, lo que comprende todos los presupuestos<sup>60</sup>.

75. La decisión de no confirmar las fracciones condicionales vinculadas a los contratos iniciales permitió volver a realizar una licitación en una coyuntura favorable, gracias a la cual aparecieron nuevas ofertas menos onerosas. Según el asesor de gestión de obras (MB&Co) esta manera de

<sup>59</sup> Véase la Recomendación Nº 3 del informe de auditoría anterior.

<sup>60</sup> Véase la recomendación Nº 10 del informe de auditoría anterior, relativa a la parte del presupuesto asignada a los gastos imprevistos.



proceder permitió economizar 570.000 euros y redujo el presupuesto complementario de la operación de renovación de 2,2 millones de euros a 1,9 millones de euros<sup>61</sup>.

76. En el cuadro siguiente se resume la situación presupuestaria general al 23 de noviembre de 2009:

<b>Principales categorías de gastos</b>	<b>Importes firmados reajustados* (euros)</b>	<b>Importes obligados en SAP (euros)</b>
Contratos	80.023.875,00	79.787.491,08
Revisiones de precios 2006-2007-2008	1.693.416,57	1.693.416,57
Asistencia temporal/consultores/horas extraordinarias	675.685,90	675.685,90
Materiales/Varios/Imprevistos	305.946,00	305.946,00
<b>TOTAL</b>	<b>82.698.923,47</b>	<b>82.462.539,55</b>
<b>Desglose del presupuesto</b>		
	<b>Código presupuestario</b>	<b>Importe aprobado</b>
Préstamo Francia	185REN0000	79.874.979,00
Presupuesto complementario–Fondos no liquidados 33 C/5	668HQD9001	2.600.000,00
Presupuesto complementario -Gastos de apoyo PNUD	668HQD9001	1.900.000,00
		<b>84.374.979,00</b>
* Teniendo en cuenta las fracciones condicionales no confirmadas y las obras no ejecutadas.		

Fuente: Sector de Administración (ADM/AO)

77. El presupuesto de 84.374.979 euros asignado a la operación de renovación debería quedar íntegramente comprometido. En la fecha de la auditoría se había pagado más del 97% de los derechos de los diferentes contratistas de servicios y empresas participantes en la operación. De las sumas pendientes de pago, algunas aún no habían sido facturadas, otras se referían a obras que habían sido objeto de salvedades, o estaban retenidas en garantía.

78. Cabe señalar que otras obras atinentes a la conservación fueron ejecutadas mediante disposiciones adicionales a contratos firmados en el marco del “Plan Belmont”. Ascendieron a 2.434.598 euros<sup>62</sup>; de esta suma 1.814.860 euros se imputaron al presupuesto reservado a la conservación, lo que se realizó en detrimento del mantenimiento de los edificios Miollis-Bonvin y 619.738 euros se imputaron al Fondo de Utilización de la Sede (presupuesto HQF).

79. Debido a la falta de un sistema de contabilidad analítica es difícil pronunciarse sobre la relación directa de esas obras con la operación de renovación del edificio de Fontenoy.

<sup>61</sup> Reunión de seguimiento financiero de 30 de septiembre de 2008.

<sup>62</sup> Fuente: situación establecida el 7 de diciembre de 2009 por el Sector de Administración (ADM/AO).

## **6. OBSERVACIONES SOBRE LA CONSERVACIÓN DEL CONJUNTO INMOBILIARIO DE FONTENYO**

### **6.1 La conservación de los edificios de la Sede de Fontenoy**

80. Las obras de la segunda fase tenían por objeto restaurar los edificios y mejorar las condiciones de trabajo de sus usuarios.

81. Por lo que respecta al primero de esos dos objetivos, fue preciso sustituir por entero varios equipos e instalaciones de la Sede de Fontenoy. De hecho, en el documento 165 EX/34 ya se señalaba que durante muchos años se había destinado un volumen insuficiente de recursos a la conservación de los locales, extremo que también el Consejo Ejecutivo subrayó en repetidas ocasiones. La Conferencia General, por otro lado, cuando en 2003 autorizó al Director General a que ordenara iniciar las obras de la Fase 2, reiteró *"su invitación al Director General a que incremente las cantidades destinadas al mantenimiento y conservación de la Sede"*<sup>63</sup>.

82. Paralelamente a las obras de renovación se elaboró y empezó a aplicar a finales de 2005 una estrategia de mantenimiento basada en la reorganización de la gestión de los contratos externos y en una mejor utilización de los medios internos, con la adopción de medidas para reducir de 34 a 9 el número de contratos externalizados y recortar así los costos correspondientes. Se reorientaron las actividades de los talleres hacia el mantenimiento preventivo y la optimización de las intervenciones de reparación. Conviene señalar que en los edificios renovados ya se ha registrado un ahorro de alrededor de un 30% en el consumo de agua.

83. Con ocasión de las obras de renovación se adoptó un plan preventivo de mantenimiento y conservación a largo plazo con el fin de proteger las inversiones realizadas. Se llevó a cabo un estudio completo que aportó datos técnicos sobre el mantenimiento y la conservación de los materiales y los equipos instalados durante la renovación. En ese estudio se define un plan plurianual de un importe de 45,7 millones de euros que se inscribe en el marco del "plan Belmont" para el sitio de Fontenoy. Se trata de un plan a 15 años vista, plazo que se fijó teniendo en cuenta el tipo de equipos instalados, el año de su entrada en funcionamiento y su duración prevista. En su mencionada circular del 4 de mayo de 2009, por otra parte, el Director General asumía la supervisión directa tanto del proyecto de renovación como del plan de conservación.

84. En lo que concierne al sitio de Fontenoy, el costo teórico por bienio asciende a 3,4 millones de euros (3,9 millones de dólares estadounidenses). De no haber mediado la renovación del sitio, el costo habría resultado mucho más alto. Cabe subrayar, sin embargo, que ese importe no dista mucho del presupuesto previsto en el documento 34 C/5 para el mantenimiento y la conservación del conjunto de los edificios de la Sede (4,5 millones de dólares).

### **6.2 Conservación del patrimonio arquitectónico**

85. El actual edificio de la UNESCO fue concebido con la voluntad de hacer de él un edificio prestigioso, razón por la cual colaboraron en su diseño los más grandes arquitectos de aquella época. Asimismo, se instalaron en los espacios libres una serie de obras de arte igualmente prestigiosas. Aunque el edificio ha recobrado su aspecto, no por ello se ha convertido en un elemento atractivo dentro del paisaje urbanístico general de la zona.

86. Ya en el informe Belmont se vaticinaba esta dificultad, y por ello se proponía la realización, en una fase ulterior, de un centro de conferencias en la plaza de Fontenoy que estuviera abierto al exterior y contribuyera así a animar el barrio y a conferir prestigio al edificio. Pero esa idea de una "Fase 3" fue desestimada.

---

<sup>63</sup> Resolución 32 C/74, párrafo 9.

87. La operación realizada, en suma, reviste básicamente un carácter utilitario y de salvaguardia de cierto patrimonio.

### 6.3 Satisfacción del personal

88. Por lo que respecta al segundo objetivo, mejorar las condiciones de trabajo de los usuarios de los edificios, en noviembre de 2007 el Servicio de Supervisión Interna, dentro de su mencionada auditoría sobre las labores de renovación, llevó a cabo una encuesta sobre el grado de satisfacción de los usuarios de los locales<sup>64</sup>. Por vía electrónica se formularon preguntas sobre diversos temas a una muestra de 100 personas que trabajaban en los locales renovados del Edificio I. Se obtuvieron 30 respuestas, de las que, según el servicio de evaluación y auditoría, se desprendían niveles de satisfacción moderados. Tras ser invitadas a efectuar una valoración general de los locales renovados, se declararon "*muy satisfechas*" o "*satisfechas*" un 75 % de las personas que ocupan el ala amarilla del Edificio I y un 83 % de las que trabajan en el ala azul<sup>65</sup>. Considerando el gasto realizado, habría cabido esperar que hubiera un menor porcentaje de personas no satisfechas.

89. El Servicio de Supervisión Interna señalaba, a modo de conclusión, que quizá los usuarios se hubiesen mostrado más satisfechos de haberse evaluado sus necesidades antes de decidir la disposición y el acondicionamiento de los locales renovados, observación que el Auditor Externo no puede por menos que suscribir.

### 6.4 Observaciones finales

90. La presente auditoría tenía por objeto hacer balance de la operación de renovación de los locales de la UNESCO. Aunque al día de hoy no está del todo terminada, subsisten pocos aspectos que puedan plantear incertidumbre, por lo que ya cabe extraer conclusiones sobre la realización de la operación en su conjunto.

91. Los resultados de la anterior auditoría habían llevado a formular observaciones sobre los motivos del sobrecosto observado. Teniendo este factor en cuenta, la última fase de las obras presentaba importantes riesgos que al final no se han materializado, aunque ello obedece en parte a una evolución favorable de la coyuntura, que tal vez no se reproduzca en ulteriores operaciones.

92. Sin embargo, el final de las obras ha dejado patentes otros problemas. Se movilizaron partidas presupuestarias asignadas a la conservación y el mantenimiento para responder a necesidades complementarias y efectuar obras en el exterior o el límite del perímetro de la operación, aprovechando la presencia de las empresas encargadas de las obras. Esta movilización de recursos, en parte improvisada, ha acentuado las dificultades que presenta la continuidad financiera de la operación.

93. Desde el punto de vista técnico, el balance de la operación parece positivo. En cambio, no cabe afirmar con igual seguridad que las obras realizadas vayan a deparar ahorros en los presupuestos de conservación y funcionamiento y, a largo plazo, evitar nuevas operaciones de renovación de gran calado. Y sin embargo, el "plan Belmont" preveía para su aplicación estudios sobre las cuestiones del mantenimiento y la conservación, entre otros temas, estudios que no se llevaron a cabo, aunque sí se adoptaron algunas medidas preventivas.

94. De cara al futuro, si la UNESCO desea realizar obras de renovación sin superar los presupuestos previstos ni correr riesgos desproporcionados, deberá mostrarse más rigurosa en la definición de sus necesidades y en la gestión financiera y jurídica de las operaciones. También

---

<sup>64</sup> Documento IOS/2007/15 (párrafos 107 y 108).

<sup>65</sup> En el momento de la encuesta, las obras estaban terminadas en las alas amarilla y azul del Edificio I y aún estaban en curso en el ala roja del Edificio I y en el Edificio III. Todavía no habían empezado en el Edificio IV.

deberá prestar mayor atención, desde el momento de los primeros estudios, a la integración de las operaciones en el conjunto del sitio afectado y a las disposiciones necesarias para el mantenimiento y la conservación de los locales renovados.

95. Por último, el hecho de recurrir a una empresa asesora puede resultar de gran ayuda para manejar los aspectos técnicos que plantea la realización de la operación, pero en modo alguno sustituir a los órganos rectores de la UNESCO y su necesaria participación en las decisiones importantes, sobre todo si éstas tienen consecuencias financieras.

Observaciones de la Directora General:

La Directora General agradece al Auditor Externo su Informe sobre la auditoría de la fase final de las obras de renovación de la Sede de la UNESCO (sitio de Fontenoy). Toma nota con satisfacción de que se ha eludido el riesgo de sobrecosto mencionado en el documento 181 EX/42. La Directora General acoge positivamente todas las recomendaciones que figuran en el informe y hará lo posible por ponerlas en práctica.



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

# Consejo Ejecutivo

184ª reunión

# 184 EX/8

## Parte III

PARÍS, 19 de marzo de 2010  
Original: Francés

Punto 8 del orden del día provisional

### INFORMES DEL AUDITOR EXTERNO

#### PARTE III

#### INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO (WHC)

#### RESUMEN

De conformidad con la cláusula 12.4 del Reglamento Financiero, el Auditor Externo presenta su informe de auditoría sobre el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO (WHC).



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



# **Informe de auditoría sobre el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO**

## ÍNDICE

Página

<b>1. MARCO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>1</b>
<b>2. COMETIDOS DEL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO.....</b>	<b>1</b>
2.1 Condición jurídica y funciones del Centro .....	1
2.2 Evolución global de las tareas y los medios asignados al Centro.....	2
2.3 Los documentos programáticos del Centro del Patrimonio Mundial y su seguimiento .....	4
2.4 Cooperación con otras instituciones .....	4
2.5 Auditorías y evaluaciones anteriores .....	5
<b>3. ORGANIZACIÓN DEL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL.....</b>	<b>6</b>
3.1 Gestión de los recursos humanos .....	6
3.2 La gestión basada en los resultados.....	7
3.3 La articulación entre el Centro y el Comité del Patrimonio Mundial.....	8
<b>4. LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL.....</b>	<b>9</b>
4.1 Las diferentes categorías de recursos del Centro.....	9
4.2 Ausencia de información financiera oficial sintética y fiable.....	11
4.3 Seguimiento de la utilización de los fondos .....	13
4.4 Problemática de la administración de los recursos financieros del Centro .....	13
<b>5. PAPEL DEL CENTRO EN LA GESTIÓN DE LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL.....</b>	<b>14</b>
5.1 Problemática de la gestión de la Lista del Patrimonio Mundial .....	14
5.2 La inscripción en la Lista .....	15
5.3 Las relaciones con los organismos consultivos .....	15
5.4 La asistencia a los Estados Partes .....	16
5.5 La capacidad de gestión del Centro en materia de sitios naturales.....	17
<b>6. EXAMEN DE ALGUNAS ACTIVIDADES DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL.....</b>	<b>17</b>
6.1 El sitio de la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus murallas .....	17
6.2 La reinstalación del obelisco de Axum .....	18
6.3 Los sitios del Patrimonio Mundial en la República Democrática del Congo .....	20
6.4 Tala ilegal de bosques y explotación minera .....	20
6.5 El patrimonio mundial y el turismo .....	22

## 1. MARCO Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1. Prevista por el Auditor Externo en su programa de 2009, la auditoría se llevó a cabo en diciembre de 2009. Se centró en la organización del Centro, sus recursos financieros y humanos, su situación financiera y el cumplimiento de su cometido relativo a la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial en el transcurso de los años 2007 a 2009. La auditoría comprendió esclarecedoras entrevistas con varios Embajadores y Delegados Permanentes ante la UNESCO cuyos países, situados en los cinco continentes, son miembros del Comité del Patrimonio Mundial o lo han sido en años recientes. Se completará con la evaluación que la Asamblea de los Estados Partes en la Convención pidió al Auditor Externo para su 18ª reunión, sobre la ejecución de la Estrategia global desde sus inicios en 1994 hasta 2011 y de la Iniciativa de Alianzas para la Conservación (PACTO)<sup>1</sup>.

## 2. COMETIDOS DEL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO

### 2.1 Condición jurídica y funciones del Centro

2. En el párrafo 1 del Artículo 14 de la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*, aprobada por la Conferencia General el 16 de noviembre de 1972, se indica que el Comité del Patrimonio Mundial estará secundado por una secretaría nombrada por el Director General de la UNESCO. Durante 20 años, esa secretaría corrió a cargo conjuntamente de los Sectores de Cultura y de Ciencias Exactas y Naturales.

3. En 1992 se creó el Centro dentro de la Secretaría de la UNESCO. El Director General puntualizó entonces que el Centro tendría principalmente por objeto realizar con rapidez y eficacia las actividades relacionadas con la aplicación de la Convención, y que debería funcionar en estrecha cooperación con las actividades correspondientes a los ámbitos de la cultura y las ciencias<sup>2</sup>.

4. El Director del Centro es el Secretario de la Asamblea General de los Estados Partes en la Convención de 1972 y del Comité del Patrimonio Mundial. El director y el personal del Centro constituyen el conjunto de la Secretaría de la Asamblea y del Comité<sup>3</sup>.

5. En 1995, una nueva decisión del Director General confirmó que el Centro funcionaba bajo su autoridad directa y coordinaba todas las actividades de la UNESCO en materia de patrimonio mundial. Según recomendó el Consejo Ejecutivo, ese mismo año se otorgó al Centro del Patrimonio Mundial, parte integrante de la UNESCO como unidad administrativa de la Organización, una "cierta flexibilidad operacional en los planos administrativo y financiero"<sup>4</sup>. En enero de 2000, el Director General modificó el dispositivo: el afán de racionalización y eficacia lo condujo a adscribir el Centro al Sector de Cultura, en el entendimiento de que allí conservaría su especificidad.

6. En el marco de la reestructuración del Sector de Cultura, en enero de 2008 el Director General redefinió la estructura del Centro del Patrimonio Mundial, a fin de garantizar una mejor eficacia global y una armonización con las prioridades estratégicas establecidas por su Comité Intergubernamental, y de aplicar las decisiones adoptadas por el Comité con respecto a las recomendaciones de la auditoría de la gestión de 2007 (véase *más arriba*). La estructura del

---

<sup>1</sup> Resolución 17 GA 9, párrafo 16, aprobada por la Asamblea General en su 17ª reunión (*octubre de 2009*).

<sup>2</sup> Decisión DG/Note/92/13 del 13 de abril de 1992.

<sup>3</sup> Artículos 15.1 del Reglamento de la Asamblea y 43.1 del Reglamento del Comité; carta DG/4.1/16/03 del 21 de octubre de 2003 del Director General dirigida a los miembros del Comité.

<sup>4</sup> Consejo Ejecutivo, 147ª reunión (*octubre-noviembre de 1995*), recomendación de la Decisión 147 EX/5.1, III. B.9 a), que la Conferencia General hizo suya en su 28ª reunión (Resolución 28 C/3.10).



Centro debía ser más transparente y funcional, con una clara distribución de las responsabilidades. Una mayor delegación de las atribuciones debía traer aparejado un fortalecimiento de los controles internos y externos<sup>5</sup>.

7. La quinta parte de los bienes del Patrimonio Mundial son sitios naturales. Por esa razón, en la decisión de enero de 2008 se estableció un comité de dirección compuesto por los Subdirectores Generales de Cultura y Ciencias Exactas y Naturales, el Director del Centro y el Director de la División de Ciencias Ecológicas y Ciencias de la Tierra.

8. Pueden formularse dos observaciones: la notoriedad y la autoridad del Centro se afianzaron durante el periodo en que gozó de mayor autonomía interna bajo la autoridad directa del Director General de la UNESCO; pero la adscripción al Sector de Cultura es viable en la medida en que un comité de dirección garantiza la coherencia con la acción del Sector de Ciencias Exactas y Naturales.

## **2.2 Evolución global de las tareas y los medios asignados al Centro**

9. En la auditoría efectuada en 2007 por la empresa Deloitte sobre la gestión del Centro a petición del Comité del Patrimonio Mundial<sup>6</sup> se destacaba que el Centro del Patrimonio Mundial representaba uno de los programas más notorios de la Organización. El equilibrio entre la carga de trabajo y los recursos del Centro, tanto financieros como humanos, puede estimarse mediante el cuadro presentado a continuación:

---

<sup>5</sup> Nota del Director General del 7 de enero de 2008 (Dg/Note/08/01).

<sup>6</sup> Decisión 30 COM 12 (30ª reunión, Vilna, 2006); *“Final report on the management audit of the World Heritage Centre”, June 2007* (WHC-07/31.COM/19A.Rev.). Véase más adelante.

**Cuadro Nº 1: Evolución de la Lista del Patrimonio Mundial, del presupuesto y de la plantilla del Centro (1998-2009)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Número de sitios que figuran en la Lista</b>	581	629	690	721	730	754	788	812	830	851	878	890
<b>Presupuesto del WHC</b>	<b>15.523.291 \$</b>		<b>19.926.600 \$</b>		<b>24.872.400 \$</b>		<b>24.867.000 \$</b>		<b>30.471.500 \$</b>		<b>38.152.600 \$</b>	
Presupuesto Ordinario	4.541.700 \$		4.926.600 \$		5.872.400 \$		7.575.900 \$		10.089.500 \$		13.766.800 \$	
Fondo del Patrimonio Mundial	10.981.591 \$		12.369.199 \$		9.907.745 \$		8.417.215 \$		8.368.596 \$		8.962.969 \$	
Recursos extrapresupuestarios	N d		2.630.801 \$		9.092.255 \$		8.873.885 \$		12.013.404 \$		15.422.831 \$	
<b>Dotación de personal – número de puestos</b>	<b>28</b>		<b>33</b>		<b>43</b>		<b>60</b>		<b>69</b>		<b>61</b>	
Puestos de plantilla (Presupuesto Ordinario y FITOCA)	22		28		33		40		38		40	
Temporeros, ALD y expertos	6		5		10		20		31		21	

Fuente: Centro del Patrimonio Mundial

Las cifras indicadas corresponden a las consignaciones presupuestarias aprobadas para el Eje de acción 1, “Protección y conservación de los bienes culturales inmuebles y de los bienes naturales, en particular mediante una aplicación eficaz de la Convención del Patrimonio Mundial” del Gran Programa IV, Cultura (34 C/5 Aprobado, Anexo I).

Dotación de personal media por bienio, excluidos los consultores y supernumerarios.

10. Mientras que en diez años el número de sitios inscritos ha aumentado en un 50%, los recursos disponibles (*medios presupuestarios y personal*<sup>7</sup>) se han duplicado con creces. Los fondos extrapresupuestarios, inexistentes hace diez años, representan ahora alrededor de dos quintas partes de los recursos disponibles. Además, la categoría de personal temporero o externo, cuya remuneración no se sufraga con el Presupuesto Ordinario de la UNESCO, ha ido creciendo con rapidez hasta representar ahora un tercio del total. Sin embargo, el número de sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial no es el único parámetro que se ha de tomar en cuenta al valorar la evolución de los recursos y el empleo en el Centro: en particular, los procedimientos de inscripción y seguimiento se han diversificado y han ganado en rigor, a cambio de cobrar cierta complejidad (*véase más adelante*).

11. La doble transformación de la estructura de los recursos presupuestarios y la composición de la plantilla no deja de tener consecuencias. La obtención de un mayor volumen de recursos y la búsqueda de nuevos asociados suponen una importante carga de trabajo. Pero, sobre todo, los fondos extrapresupuestarios son por definición aleatorios, como demuestra el reciente recorte en las aportaciones de la Fundación pro Naciones Unidas. Asimismo, el hecho de recurrir a personal externo plantea exigencias: formación sobre los procedimientos y métodos de trabajo, esfuerzo de integración y elevado índice de rotación, por ejemplo.

**Recomendación N° 1: mantener un equilibrio razonable entre los recursos permanentes, tanto financieros como humanos, y las aportaciones externas y temporales, que han permitido al Centro ampliar sus actividades en los últimos diez años.**

### 2.3 Los documentos programáticos del Centro del Patrimonio Mundial y su seguimiento

12. Para el bienio 2008-2009 (34 C/5), la Conferencia General aprobó la Resolución 34 C/39, relativa al Gran Programa IV – Cultura, cuyo Eje de acción 1 se titulaba “*Protección y conservación de los bienes culturales inmuebles y de los bienes naturales, en particular mediante una aplicación eficaz de la Convención del Patrimonio Mundial*”. Básicamente se esperaba lograr un “mejoramiento de la gestión del Centro del Patrimonio Mundial”, una “Lista del Patrimonio Mundial más representativa, creíble y equilibrada, con especial referencia a las regiones de África, el Caribe y el Pacífico” y un “*fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de conservación y gestión de bienes del patrimonio, [...] particularmente en países que han vivido un conflicto o un desastre*”.

13. Esos resultados esperados se acompañan de indicadores de resultados y objetivos de referencia. No siempre son homogéneos, ni tienen en cuenta sistemáticamente la forma en que han evolucionado las actividades del Centro. La introducción de un mecanismo de apoyo a la gestión más operativo podría constituir un respaldo eficaz para la dirección del Centro.

### 2.4 Cooperación con otras instituciones

14. Por la propia naturaleza de sus cometidos, el Centro del Patrimonio Mundial tiene que colaborar con organismos especializados (FAO, OMT), programas (PNUMA, PNUD) y organizaciones diversas del sistema de las Naciones Unidas (MONUC, UNFIP, EIRD, CDB y UNITAR<sup>8</sup>). También existe una colaboración de alcance limitado con el Banco Mundial. Sin embargo, del análisis de estas actividades de cooperación se desprende una sensación de

<sup>7</sup> La disminución del número de puestos entre 2006-2007 y 2008-2009 es en buena medida una cuestión “de óptica”: se reclasificaron varios puestos temporales en contratos de consultoría, categoría ésta que no figura en el cuadro.

<sup>8</sup> Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional, Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones.

dispersión e improvisación. Se corre el riesgo de que el Centro dedique a ello una fracción demasiado importante de sus recursos y del tiempo de sus colaboradores.

15. Así pues, parece deseable organizar las actividades de cooperación existentes dentro de un conjunto más coherente, en torno a los principales ejes de acción definidos por el Comité, estableciendo un acuerdo multilateral que, por conducto del Centro, vincule a la UNESCO con los organismos y órganos de las Naciones Unidas que trabajan sobre esos distintos temas.

**Recomendación N° 2: reunir y racionalizar las actividades de cooperación con otros organismos y programas de las Naciones Unidas en torno a un pequeño número de temas.**

## 2.5 Auditorías y evaluaciones anteriores

16. Desde 1997 se han llevado a cabo las siguientes auditorías:

TIPO	AUDITOR	FECHA	OBSERVACIONES
Auditoría de gestión y auditoría financiera	Auditora General del Canadá	1997	Labor conjunta entre la Auditora Externa y un órgano consultivo especial integrado por 9 países
Auditoría financiera por sondeo	Servicio de Supervisión Interna (IOS)	2004	Obligaciones pendientes
Auditoría financiera	IOS	2005	Medidas adoptadas tras las recomendaciones de la auditoría de 1997
Estudio con vistas a introducir la gestión basada en los resultados	Empresa Baastel	2006	Auditoría externa: preparación de la gestión basada en los resultados ( <i>véase más adelante</i> )
Evaluación de la asistencia internacional	Sra. Taboroff	2005/ 2006	Auditoría externa : estudio analítico y recomendaciones
Auditoría de la gestión	Empresa Deloitte	2007	Auditoría externa completa, prolongación de la de 1997
Auditoría de conformidad	IOS	2007	Proyecto Axum ( <i>véase más adelante</i> )
Estudio de la carga de trabajo en el Centro	IOS	2008	Evaluación en respuesta a las recomendaciones del Informe Deloitte

17. En el Informe Deloitte (2007) se aludía a “*un contexto de evaluaciones internas y externas recurrentes*”. La misión de la empresa Deloitte revestía una dimensión global y respondía a una petición del Comité<sup>9</sup>, como había sucedido con la evaluación de la gestión administrativa de la Convención del Patrimonio Mundial en 1997<sup>10</sup>. Cabe destacar que el Comité y la Asamblea General de los Estados Partes conceden gran importancia a las medidas que se adoptan a raíz de esas evaluaciones<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Decisión 30 COM 6 (y 12): “*El Comité del Patrimonio Mundial (...) pide además una auditoría de la gestión del Centro del Patrimonio Mundial con objeto de facilitar la elaboración de un plan de acción estratégico para reforzar la aplicación de la Convención.*” (30ª reunión, Vilna, 2006).

<sup>10</sup> 20ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial (Mérida, 1996).

<sup>11</sup> Informe del Auditor Externo a la 21ª reunión (Nápoles, 1997, WHC-98/CONF. 203/INF), Informe IOS WHC-05/29. COM/INF.15 (29ª reunión, Durban, 2005), Resolución 16 GA 5 (16ª Asamblea, 2007), Informe WHC-08/32. COM/17 y Decisión 32 COM 17 (32ª reunión, 2008), Resolución 17 GA 7 (2009).

**Recomendación N° 3: efectuar con determinada periodicidad auditorías sobre la organización, la labor y las finanzas del Centro.**

### **3. ORGANIZACIÓN DEL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL**

#### **3.1 Gestión de los recursos humanos**

18. La citada decisión del Director General del 7 de enero de 2008 conllevaba una reestructuración de las unidades y las funciones del personal. A este respecto, el Comité del Patrimonio Mundial debía pronunciarse en 2008 sobre la posibilidad de reforzar los equipos con siete funcionarios a fin de acompañar la implantación de la estructura revisada del Centro del Patrimonio Mundial. Sin embargo, no se pudo llegar a un consenso acerca de la financiación de esos puestos.

19. Resulta por ende aún menos explicable el aplazamiento de la contratación de un director adjunto responsable de la gestión, como se preveía en la nota del Director General de enero de 2008. Pese a la importancia estratégica que reviste la contratación de un funcionario de categoría D1 para el Centro y a la “insistente” petición del Comité en este sentido<sup>12</sup>, al cabo de dos años todavía no se ha elegido un candidato.

20. En 2008 se procedió a una primera selección<sup>13</sup>: de 380 candidaturas, una comisión de preselección eligió a 33 candidatos<sup>14</sup>, a los cuales la Subdirectora General de Cultura agregó otros cinco. La Comisión de Evaluación sometió 12 nombres al Director General, que eligió a cuatro de ellos<sup>15</sup> para someterlos a una entrevista con él mismo y la Comisión. En definitiva, en abril de 2009 el Director General optó por reabrir el proceso de selección, lo cual se hizo en junio de 2009: se recibieron 522 candidaturas, se constituyó una nueva comisión de selección y se invitó a los cuatro candidatos seleccionados en la fase final de la anterior convocatoria a que se presentaran de nuevo. En el momento de realizarse la presente auditoría se preveía que el proceso no llegaría a su término antes de marzo de 2010.

21. En el procedimiento seguido en 2008, la adición de 5 nuevos candidatos después de la preselección tuvo lugar, al parecer, “*tras un atento examen de todas las candidaturas*”<sup>16</sup>, hecho que tiende a verse corroborado por la presencia de dos de esos candidatos en la lista final de cuatro nombres. Sin embargo, ese proceder tiende a menoscabar la deseable transparencia del procedimiento.

**Recomendación N° 4: velar por la transparencia de los procesos de contratación.**

22. El desequilibrio entre puestos permanentes<sup>17</sup> y puestos temporales<sup>18</sup> se traduce en elevados índices de rotación del personal: un 59 % en 2006-2007 y un 35 % en 2008-2009. En los últimos cuatro años han abandonado el Centro del Patrimonio Mundial 78 personas, que en su mayoría ocupaban puestos temporales.

<sup>12</sup> Decisión 32 COM 17 (32ª reunión, Quebec, 2008).

<sup>13</sup> Anuncio del proceso de selección para el puesto “WHC-003, D1”, publicado el 23 de abril de 2008.

<sup>14</sup> Julio de 2008: 26 externos, 3 internos, 4 de las Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Una candidatura interna, dos externas y una de las Naciones Unidas.

<sup>16</sup> Nota de ADG/CLT al Director General de 17 de abril de 2009.

<sup>17</sup> 37 puestos fijos con cargo al Presupuesto Ordinario en 2008-2009 (22 del Cuadro Orgánico y 15 del Cuadro de Servicios Generales), a los que cabe añadir los puestos FITOCA (Cuenta de Gastos Generales de los Fondos Fiduciarios).

<sup>18</sup> 6,5 con cargo al Presupuesto Ordinario (3,5 de ellos del Cuadro Orgánico) y 34,5 sufragados con recursos extrapresupuestarios (18,5 de ellos con nombramientos de duración limitada).

23. La dirección del Centro no prevé con suficiente antelación estos movimientos de personal, comprendidas las jubilaciones y la necesidad de cubrir las vacantes que éstas dejan. Parece urgente instaurar una gestión de recursos humanos de tipo prospectivo y tratar de estabilizar un “núcleo” de competencias.

24. Dicha gestión debería comprender la formación continua del personal. A nivel interno se organizan de forma puntual algunos cursos de formación, principalmente sobre el uso de herramientas informáticas y el manejo de FABS y sobre los procedimientos de la UNESCO. Pero estas actividades no se encuadran en un plan de formación anual o bianual. En el momento de realizarse esta auditoría, los gastos por este concepto durante el bienio 2008-2009 ascendían a 13.703 dólares. Destaca especialmente que no haya una formación prevista para los recién incorporados. Además, los cursos de formación dispensados por los servicios centrales de la UNESCO no están abiertos al conjunto de la plantilla del Centro, sino que dependen del tipo de contrato, lo cual no resulta pertinente desde el punto de vista de la organización del trabajo en el Centro.

**Recomendación N° 5: Llevar adelante una reflexión que sirva para dotarse de una visión clara, plurianual y compartida (Centro del Patrimonio Mundial - ADG/CLT – HRM – BB - IOS) de los recursos humanos y las competencias estables que se requieren para poner en práctica la estrategia de salvaguardia del patrimonio mundial, y de las fuentes de financiación a las que cabe recurrir para ello.**

25. En total, la plantilla del Centro (*supernumerarios y consultores excluidos*) prácticamente se ha duplicado entre 2000-2001 (33 personas) y 2008-2009 (61 personas). La dotación total ha pasado de 37 a 82 personas. Conviene señalar que los 5 funcionarios de la División del Patrimonio Material del Sector de Cultura que se integraron en 2006 habían dejado el Centro un año después (*por traslado o jubilación*). El Centro cuenta también con el concurso de especialistas cedidos temporalmente por los Estados Partes, que asumen los correspondientes costos salariales.

26. Se observa una elevada proporción de ciudadanos franceses, y en general de países de Europa Occidental y América del Norte: 17 personas de nacionalidad francesa, lo que equivale a un 28 % de la plantilla del Centro (61), y 38 personas de Europa o América del Norte, esto es, un 62 % del total. Sin duda resulta lógico que los nacionales del país anfitrión sean proporcionalmente numerosos en el Cuadro de Servicios Generales, pero en cambio el porcentaje del 17,6 % observado en los puestos del Cuadro Orgánico<sup>19</sup> puede parecer elevado teniendo en cuenta el carácter universal de la misión del Centro y la composición de la Lista del Patrimonio Mundial. La Asamblea General de los Estados Partes pidió “una respuesta más eficaz a las necesidades en materia de personal, teniendo en cuenta la cuestión de la distribución geográfica”<sup>20</sup>.

**Recomendación N° 6: buscar un mayor equilibrio en cuanto a distribución geográfica de los titulares de puestos del Cuadro Orgánico.**

### 3.2 La gestión basada en los resultados

27. El Centro del Patrimonio Mundial fue seleccionado en 2004 como unidad piloto de la Organización para integrar la gestión basada en los resultados<sup>21</sup> en sus actividades y en los planes de trabajo de su personal. La Fundación pro Naciones Unidas le concedió en noviembre

<sup>19</sup> 8 de 45,5 puestos del Cuadro Orgánico (22 fijos, 3,5 temporales, 4,5 FITOCA y 15,5 nombramientos de duración limitada). Sólo los puestos fijos están sometidos a la distribución geográfica.

<sup>20</sup> Resolución 17 GA 7 (17ª reunión, octubre de 2009).

<sup>21</sup> Results Based Management (RBM).

de 2004 una financiación (100.000 dólares) para realizar un estudio de la integración de la gestión basada en los resultados en su funcionamiento.

28. Vale la pena prestar atención a las modalidades de realización del estudio. Se contrató, sin llamado a licitación, a la sociedad canadiense Baastel para que lo efectuara (85.200 dólares). En octubre de 2005 y marzo de 2006 se firmaron dos contratos<sup>22</sup> cuyos objetos coincidían. A petición de los servicios financieros<sup>23</sup>, justificó el que no se recurriese a una licitación pública<sup>24</sup> -menos respecto del primer contrato- el Director del Centro del Patrimonio Mundial, quien alegó el escaso monto del contrato, el excelente conocimiento de la UNESCO que poseía la empresa contratada y las “prestaciones de gran calidad a BSP/RBM y a la COI”<sup>25</sup>. El informe entregado a la UNESCO, fechado en mayo de 2006, fue redactado por dos personas. Si bien el primero de los dos autores pertenecía a grupo asesor, el segundo todavía era, a finales de 2005, responsable de la unidad RBM de la Oficina de Planificación Estratégica. Hubiese convenido efectuar un llamado a licitación. El Centro expuso que “la elección de Baastel fue realizada por BSP/RBM, no por el Centro”. Por su parte, la Oficina de Planificación Estratégica (BSP) expuso que “ni el Director de BSP en aquel entonces, ni ningún otro miembro de BSP, participó en la elección de Baastel para el Centro, y ni vio ni refrendó el informe”.

29. El informe fue presentado al Comité del Patrimonio Mundial (30ª reunión, Vilna, julio de 2006). El Comité no consideró oportunas sus propuestas.

**Recomendación N° 7: velar por que el Centro del Patrimonio Mundial adopte un enfoque de la gestión basada en los resultados en sus documentos de programación (C/4 y C/5), en total consonancia con la metodología que utiliza la Organización.**

### 3.3 La articulación entre el Centro y el Comité del Patrimonio Mundial

30. El “Comité intergubernamental de protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional, denominado el Comité del Patrimonio Mundial”<sup>26</sup> está compuesto por 21 miembros y se reúne por lo menos una vez al año<sup>27</sup>. El Centro del Patrimonio Mundial desempeña las funciones de secretaría del mismo desde 1992.

31. Las reuniones anuales del Comité tienen órdenes del día muy cargados, con largas jornadas de trabajo<sup>28</sup>. Se envían a los participantes en ellas, para que los examinen y den su parecer, más de 800 kilos de documentación. Por término medio, en cada reunión se adoptan más de 250 decisiones.

32. En su 33ª reunión (Sevilla, junio de 2009), el Comité, por ejemplo, examinó informes sobre los 31 sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en peligro y 147 informes sobre el estado de conservación de otros bienes de la Lista del Patrimonio Mundial. Se han propuesto varias soluciones para aligerar ese volumen de trabajo, entre ellas reactivar subcomisiones especializadas que preparen la labor del Comité u organizar dos reuniones por año, fórmula ésta sobre la que el Comité ha encargado un estudio de viabilidad<sup>29</sup>. La reforma de las modalidades de

<sup>22</sup> Contratos de honorarios del 7 de octubre de 2005 (24.000 dólares) y del 10 de marzo de 2006 (61.200 dólares).

<sup>23</sup> Oficina del Contralor del Sector de Administración (actualmente, BOC/FPC).

<sup>24</sup> Manual administrativo, párrafo 10.5.5.

<sup>25</sup> Carta WHC/DIR/2005/14 de 31 de mayo de 2005. Nota: BSP = Oficina de Planificación Estratégica; COI = Comisión Oceanográfica Intergubernamental.

<sup>26</sup> Artículo 8, párrafo 1, de la Convención de 16 de noviembre de 1972.

<sup>27</sup> Costo de la organización de las reuniones: 221.712 dólares en 2007 (31ª reunión, Christchurch), 220.380 dólares en 2008 (32ª reunión, Quebec), 227.670 dólares en 2009 (33ª reunión, Sevilla).

<sup>28</sup> Diez días la 32ª reunión en Quebec (julio de 2008), ocho días la 33ª reunión en Sevilla (junio de 2009).

<sup>29</sup> Decisión 33 COM 14 A.2 (33ª reunión, 2009).

trabajo del Comité podría basarse útilmente en la programación de auditorías periódicas del Centro que se ha recomendado más arriba.

#### 4. LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL

##### 4.1 Las diferentes categorías de recursos del Centro

33. El Centro del Patrimonio Mundial dispone de tres tipos de recursos: el Presupuesto (o Programa) Ordinario, el Fondo del Patrimonio Mundial, administrado en forma de cuenta especial con un reglamento financiero propio, y los fondos extrapresupuestarios. Cada uno de estos recursos se rige por normas de gestión propias.

34. El Programa Ordinario (presupuesto general de la UNESCO) financia en lo esencial el presupuesto operacional y al personal del Centro del Patrimonio Mundial, aportando una cuantía de 12 millones de dólares aproximadamente por bienio.

35. El Fondo del Patrimonio Mundial es un instrumento específico creado por la Convención de 1972 para ayudar a los Estados Partes en ella a individualizar, preservar y promover los sitios del patrimonio mundial. Se financia con las contribuciones voluntarias u obligatorias de éstos. Las contribuciones obligatorias ascienden al 1 % de sus contribuciones anuales al presupuesto de la UNESCO<sup>30</sup>. El Fondo se nutre además de las contribuciones voluntarias, las asociaciones, los ingresos obtenidos con ventas y publicaciones y las donaciones de particulares. Los ingresos del Fondo son relativamente estables y su tasa de cobro ha sido correcta los últimos años, salvo el desfase que hubo el año 2008 en la entrada de parte de las contribuciones previstas en 2007.

**Cuadro N° 2: Evolución de las contribuciones al Fondo y de su cobro**

	<i>Dólares corrientes</i>	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuciones obligatorias <i>votadas</i>		1.836.912	1.837.614	1.836.851	1.836.407	1.891.201
<i>recibidas</i>		1.876.557	1.836.139	1.809.079	1.701.578	2.056.245
Contribuciones voluntarias <i>previstas</i>		1.295.696	1.295.696	1.217.426	2.434.851	1.251.369
<i>recibidas</i>		1.276.876	1.246.541	1.243.066	1.227.523	1.261.966
Total recibidas		3.153.433	3.082.680	3.052.145	2.929.101	3.318.211
Contribuciones obligatorias recibidas/votadas		102%	100%	98%	93%	109%
Contribuciones voluntarias recibidas/previstas		99%	96%	102%	50%	101%

Fuente: Oficina del Presupuesto

36. Los gastos del Fondo ascienden aproximadamente a 7,5 millones de dólares por bienio. Los gastos comprometidos pero no liquidados al final del bienio se pueden arrastrar a los ejercicios financieros siguientes. El Fondo sirve esencialmente para remunerar las prestaciones de los organismos consultivos y prestar asistencia internacional a los Estados Partes (*véase más adelante*).

37. La cuantía de la reserva operacional del Fondo (cerca de 4 millones de dólares a finales de 2008) parece elevada. Se puede justificar mediante la explicación de que no se puede efectuar gastos por encima de los fondos disponibles<sup>31</sup>, pero una parte importante de los pagos a los organismos consultivos se hace a principios de año antes de que todos los fondos estén a su

<sup>30</sup> La vuelta a la UNESCO de los Estados Unidos de América (que no habían abandonado la *Convención*) dio lugar, paradójicamente, a una disminución de los recursos del Fondo, ya que la vuelta del primer país contribuyente redujo algo las contribuciones obligatorias de los demás Estados Partes.

<sup>31</sup> Artículo 4.2 del Reglamento del Fondo.



disposición. Lo elevado de la reserva no corresponde, con todo, a una gestión óptima de los fondos.

38. Las donaciones en línea se ingresan en una cuenta bancaria abierta especialmente por la Oficina del Contralor (BOC), el cual la administra, al igual que las demás cuentas bancarias de la Organización. Al final de cada mes, las donaciones percibidas en esa cuenta se acreditan al Fondo del Patrimonio Mundial. Las donaciones en línea recolectadas para el patrimonio mundial ascendieron a 8 279 euros en 2009.

39. Los fondos extrapresupuestarios, que superaron los 20 millones de dólares durante el bienio 2008-2009, son actualmente el recurso principal del Centro. Además de financiar directamente gastos de personal del Centro (*véase más adelante*), participan en la financiación de los gastos de personal y los gastos de la Sede de la UNESCO, gracias al cobro de gastos de apoyo (el 13 % del total). En el bienio 2008-2009, el Centro del Patrimonio Mundial ha administrado 169 proyectos extrapresupuestarios, 72 de los cuales seguían en curso de ejecución a finales de noviembre de 2009.

40. En algo más de diez años, el Fondo del Patrimonio Mundial, que constituía el núcleo del dispositivo, ha pasado a ser minoritario: asumió el 51 % de la financiación del Centro en 1996-1997 y el 18% en 2008-2009. Esta evolución ha sido un éxito para el Centro del Patrimonio Mundial, que consigue movilizar diez veces más fondos extrapresupuestarios que hace diez años. Por otra parte, constituye su principal punto débil, pues la utilización de los fondos extrapresupuestarios se efectúa las más de las veces con arreglo a solicitudes precisas de los donantes (*asignación geográfica o sectorial*), lo que hace que en ocasiones se corra el riesgo de que se dicte al Centro prioridades que se sumen a los objetivos estratégicos del Comité. Además, la precariedad de esos fondos puede comprometer la sostenibilidad de las actuaciones emprendidas por el Centro.

**Cuadro N° 3: Evolución de las distintas fuentes de financiación del Centro del Patrimonio Mundial**

	1996-1997		2008-2009	
	Dólares corrientes	%	Dólares corrientes	%
<b>Presupuesto Ordinario</b>	3.500.000	31	11.890.321	28
<b>Fondo del Patrimonio Mundial</b>	5.800.000	51	7.677.041	18
<b>Recursos extrapresupuestarios*</b>	2.000.000	18	22.694.294	54
<b>Total</b>	11.300.000	100	42.261.656	100

\* Cantidades que podrían gastarse durante los dos años.

Fuente: Informe sobre la ejecución del presupuesto para 2008-2009 (WHC-09/33.COM/16A, Apéndice N° 1) presentado al Comité del Patrimonio Mundial (33ª reunión, junio de 2009). Cabe señalar que esos datos difieren de los que figuran en el documento C/5 (*véase más adelante*).

41. El Centro se encarga de recaudar una parte de los ingresos, lo cual no es frecuente en la UNESCO. En efecto, desde 1993 la Oficina del Contralor (BOC) le encomendó la tarea de recaudar las contribuciones de los Estados Partes al Fondo del Patrimonio Mundial. Esa labor<sup>32</sup> se realiza bajo la responsabilidad del oficial administrativo del Centro del Patrimonio Mundial, en

<sup>32</sup> Preparación y envío de las cartas para solicitar fondos y los acuses de recibo y gestiones en relación con las contribuciones atrasadas.

coordinación con la Sección de Tesorería de la Oficina del Contralor. El Centro también acusa recibo de los fondos procedentes de la colaboración con el sector privado que no son fondos fiduciarios.

**Recomendación N° 8: centralizar todas las actividades de recaudación de fondos en la Oficina del Contralor.**

#### **4.2 Ausencia de información financiera oficial sintética y fiable**

42. El seguimiento de la ejecución del programa de trabajo se dispersa entre tres dependencias diferentes, en función de la índole de la financiación que se vaya a utilizar: la Oficina del Presupuesto para el Programa Ordinario, la Oficina del Contralor para el Fondo del Patrimonio Mundial, y la Oficina del Presupuesto y el Sector de Relaciones Exteriores y Cooperación (ERC) para los fondos extrapresupuestarios.

43. Además, la nomenclatura del presupuesto no es homogénea. El Programa Ordinario se organiza en torno a ejes de acción y actividades, pero su seguimiento se puede efectuar *a posteriori* por tipo de gasto (*personal, contratos, equipo y mantenimiento, formación y gastos de apoyo*). A petición del Comité, el seguimiento del Fondo del Patrimonio Mundial se realiza por ejes de acción, sin que esa lógica funcional se respete totalmente, ya que importantes rubros de gastos no se desglosan por actividad (*organismos consultivos, personal y gastos generales*). El seguimiento del detalle de los gastos con cargo a los fondos extrapresupuestarios incumbe a los responsables de proyectos del Centro, que presentan en un cuadro los estados de utilización de los fondos, en función del desglose que se prevea en los anexos financieros de los contratos concertados con los donantes.

44. A pesar de que las modalidades de seguimiento son diferentes, el método de la gestión basada en los resultados, que goza del apoyo de los donantes, incita a la armonización del seguimiento y los informes, cualquiera que sea la fuente de financiación. Además, como confirmó la Oficina del Contralor, el instrumento de contabilidad presupuestaria y financiera de la UNESCO (FABS)<sup>33</sup> permite seguir de cerca la ejecución de los proyectos por actividades, tal como se definen en los documentos contractuales de proyecto. “*Cuando se crea el código presupuestario en FABS, basta con establecer subcódigos presupuestarios (elementos del organigrama de gestión de tareas- WBS) en el módulo del sistema de proyectos (PS)*”<sup>34</sup>, que es el módulo de gestión de proyectos de FABS.

**Recomendación N° 9: velar por que los responsables de proyectos dispongan de una información más adecuada sobre la gestión de proyectos en el sistema FABS, completada con formación, de ser necesario.**

45. El Comité del Patrimonio Mundial necesita una visión financiera global de las fuentes de financiación que utiliza el Centro del Patrimonio Mundial. Sin embargo, el oficial administrativo del Centro sólo prepara cuadros recapitulativos a título informativo, bajo su responsabilidad y sin emplear una metodología común ni un proceso de validación con las demás unidades interesadas (BB, BOC y ERC).

46. En cuanto a la financiación extrapresupuestaria, la cuantía más pertinente para realizar un análisis del conjunto de los recursos del Centro es la cuantía disponible para los dos años del bienio. En los cuadros recapitulativos, los responsables de proyectos no validan el desglose de los gastos de cada proyecto extrapresupuestario mediante los distintos rubros de la nomenclatura del Fondo. Además, el programa informático de contabilidad y presupuesto no permite seguir de cerca

<sup>33</sup> Sistema Financiero y Presupuestario.

<sup>34</sup> WBS = Work Breakdown Structure, PS = Project System.

la actividad de los numerosos proveedores de servicios externos por tipo de gasto. De ese modo, el 90 % de los gastos con cargo a un fondo extrapresupuestario puede constituir un solo rubro.

47. Al comparar los cuadros N° 1 y N° 3 correspondiente al bienio 2008-2009, se observan diferencias considerables. Para definir su presupuesto (*cuadro N° 1*), el Centro del Patrimonio Mundial utiliza los fondos previstos para el Eje de acción IV.1, "Protección y conservación de los bienes culturales inmuebles y de los bienes naturales, en particular mediante una aplicación eficaz de la Convención del Patrimonio Mundial", tal como se presentan en el documento 34 C/5 para el Gran Programa IV - Cultura<sup>35</sup>. Sin embargo, del propio título del eje de acción se desprende que el mismo abarca actividades del Sector que rebasan el ámbito del Centro del Patrimonio Mundial. Además, en el Resumen que figura después de la introducción del documento 34 C/5, se presenta un rubro titulado "del cual el WHC" dentro del Sector de Cultura, al que corresponden cuantías inferiores: 12.254.100 dólares estadounidenses del Presupuesto Ordinario (en lugar de 13.766.800 dólares) y 9.398.000 dólares de recursos extrapresupuestarios, en lugar de 15.422.831 dólares<sup>36</sup>. El Centro ha indicado que los fondos del Eje de acción IV.1 incluyen la contribución de los demás servicios del Sector de Cultura y las unidades fuera de la Sede a las actividades de protección del patrimonio mundial<sup>37</sup>. Ahora bien, en el documento presentado al Comité en junio de 2009 (*33ª reunión*), el Centro del Patrimonio Mundial comunicó cifras diferentes (*véase el cuadro N° 3*) en lo que respecta al Presupuesto Ordinario debido a una diferencia de ámbito abarcado<sup>38</sup>, así como en lo concerniente al Fondo del Patrimonio Mundial y sobre todo a los recursos extrapresupuestarios, que engloban en particular recursos obtenidos desde el principio del bienio (22,69 millones de dólares frente a 9,40 millones o 15,42 millones). El Centro del Patrimonio Mundial respondió que se trataba de un "*documento oficioso destinado únicamente a informar y que no está certificado por BOC*". Se ha de crear con carácter urgente un mecanismo de presentación de informes fiable (*véase más adelante*).

48. Los gastos correspondientes a las tres fuentes de financiación no se han agrupado por categoría (*personal, contratos, equipo o mantenimiento, formación, gastos de apoyo*). Asimismo, es imposible vincular la utilización de fondos extrapresupuestarios a los principales ejes de acción definidos por el Comité del Patrimonio Mundial.

49. A fin de disponer de un doble desglose de los gastos, por categoría y por eje de acción, y de unificar la información correspondiente a todas las fuentes de financiación, sería preciso adoptar una nomenclatura de los gastos comunes a las tres fuentes y pedir a los distintos servicios interesados de la UNESCO y al Comité del Patrimonio Mundial que validen su pertinencia. Se está preparando un marco para la elaboración de informes, en colaboración con los servicios centrales de la Organización. El Centro crearía subcódigos presupuestarios para cada proyecto extrapresupuestario con el fin de vincular esos proyectos a una actividad aprobada por el Comité. "*Asimismo, se prevé que el Centro esclarezca sus propuestas relativas a la gestión de las obligaciones pendientes que se aplazaron de 2009 a 2010*"<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> 34 C/5, pág. 152 (en español) y Anexo I, "Resumen, por eje de acción, de los recursos del Presupuesto Ordinario y extrapresupuestarios".

<sup>36</sup> En el Anexo I del documento 34 C/5, esos recursos se añaden a los del Fondo del Patrimonio Mundial para constituir el total de los "recursos extrapresupuestarios" (24.385.000 dólares).

<sup>37</sup> Por valor de 1,56 millones de dólares del Presupuesto Ordinario y de 6,02 millones de dólares de los recursos extrapresupuestarios.

<sup>38</sup> En el documento 34 C/5, los fondos asignados a la aplicación de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (La Haya, 14 de mayo de 1954) se habían consignado en el rubro del Centro del Patrimonio Mundial, pues éste se encargaba de administrar la Convención de 1954 (decisión DG/Note/07/02 del 25 de enero de 2007), pero en 2008 esa gestión se transfirió a la División de Objetos Culturales y Patrimonio Inmaterial (nota del Director General del 7 de enero de 2008).

<sup>39</sup> Precisión facilitada por la Oficina del Presupuesto en febrero de 2010.

**Recomendación N° 10: preparar, en colaboración con la Oficina del Presupuesto y la Oficina del Contralor, una información financiera unificada de las tres fuentes de financiación, basándose en el marco proporcionado por el Comité y utilizando una nomenclatura (*por función y por categoría*) compatible con el sistema financiero y presupuestario de la Organización. En lo que respecta a los fondos extrapresupuestarios, elaborar un gestionigrama plurianual en el que se presenten, año tras año, los nuevos compromisos contraídos, las cuantías percibidas y la cantidad de fondos que queden por comprometer. Facilitar esa información al Comité cada año.**

#### 4.3 Seguimiento de la utilización de los fondos

50. Existen muchas financiaciones cruzadas entre los fondos extrapresupuestarios y el Programa Ordinario. Así pues, algunos funcionarios del Centro cuyos puestos se financian directamente con cargo a los presupuestos operacionales de proyectos extrapresupuestarios<sup>40</sup> participan en actividades de carácter permanente, que normalmente se financian con cargo al Programa Ordinario, en particular en la parte correspondiente a la Secretaría de la Convención. A la inversa, algunos gastos de gestión se sufragan sistemáticamente mediante fondos extrapresupuestarios, como contrapartida de los gastos estructurales realizados por la UNESCO para la ejecución de esos proyectos (*véase más arriba*). Convendría invitar a cada funcionario del Centro a indicar la distribución de su tiempo de trabajo por eje de acción y por proyecto. De este modo, se podría calcular el costo global de la ejecución de cada proyecto y, posteriormente, reflexionar a partir de bases claras sobre la utilización de los fondos disponibles. Además, este procedimiento se podría aplicar ulteriormente a los principales ejes de acción.

**Recomendación N° 11: calcular, en consulta con la Oficina del Presupuesto y realizando, de ser necesario, una experimentación en pequeña escala, el costo global de la ejecución de los proyectos, a fin de integrar todos los costos directos e indirectos relacionados con un proyecto.**

#### 4.4 Problemática de la administración de los recursos financieros del Centro

51. El Auditor Externo subrayó tres puntos. En primer lugar, el 51% de los recursos del Fondo del Patrimonio Mundial se asignan a los organismos consultivos del Comité (*véase más adelante*), que tienen la obligación contractual de suministrar estados de cuentas pormenorizados. El Centro no aprovecha suficientemente esos estados de cuentas, cuando su incorporación podría permitir desglosar sus desembolsos por grandes categorías de gastos.

52. En segundo lugar, la existencia de múltiples proyectos extrapresupuestarios que requieren un seguimiento, cuyo valor medio es inferior a 500.000 euros<sup>41</sup> y sobre los que se debe facilitar información<sup>42</sup>, genera elevados costes de transacción: recaudación de fondos según distintos calendarios y elaboración de informes según calendarios y formatos muy diversos. El Centro debería procurar proponer un modelo de marco para la elaboración de los informes dirigidos a los donantes.

53. En tercer lugar, el establecimiento de relaciones de asociación con entidades privadas debe ir acompañado de la definición de compromisos equilibrados para cada parte. Esas asociaciones tienen por finalidad dar a conocer los objetivos de la Convención y movilizar fondos. No obstante,

<sup>40</sup> 15,5 puestos de funcionarios con nombramientos de duración limitada, puestos temporales, y supernumerarios y consultores.

<sup>41</sup> Un promedio de 416.881 euros en el bienio 2008-2009: 120.732 dólares para proyectos sin adscripción geográfica específica, 540.558 dólares para proyectos en África, 139.747 dólares en los Estados Árabes, 567.823 dólares en Asia y el Pacífico, 145.000 dólares en Europa y América del Norte, y 1.814.389 dólares en América Latina y el Caribe.

<sup>42</sup> Se administraron 169 proyectos extrapresupuestarios en el curso del bienio 2008-2009.

algunos acuerdos de asociación obligan al Centro del Patrimonio Mundial a suministrar información o prestar servicios que generarán gastos para él, mientras que las obligaciones de la otra parte no están definidas con precisión. A este respecto, cabe mencionar un acuerdo con un museo prestigioso mediante el cual éste se compromete solamente a prestar a la UNESCO un apoyo en especie mediante su contribución a la promoción del patrimonio mundial, o un acuerdo marco, sin proyecto ni compromisos precisos, firmado en abril de 2004 con una ONG que se ocupa de ayuda a la conservación, o también otro acuerdo firmado en 2005 con una agencia de viajes en línea, que carece también de precisión.

54. Asimismo, se debe prestar especial atención a los riesgos de imagen vinculados a la utilización del emblema del patrimonio mundial por asociados privados. En las *Directrices prácticas sobre la aplicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial* de 1972 se definen límites, en el marco del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, aprobado en 1883<sup>43</sup>. Sin embargo, un grupo de relojería de lujo, con el que el Centro firmó un acuerdo de tres años de duración, difundió en diciembre de 2009 una publicidad en la que asociaba el emblema del patrimonio mundial a su marca sin haber solicitado previamente la autorización del Centro, incumpliendo así sus obligaciones contractuales. El grupo industrial se comprometió por teléfono a someter a la aprobación de la UNESCO los futuros planes de difusión de anuncios publicitarios. Otros tipos de asociación plantean interrogantes en cuanto a su compatibilidad con las disposiciones de la Convención relativas a la utilización del emblema por agencias de viajes<sup>44</sup>.

**Recomendación N° 12: ahondar en este análisis gracias a la auditoría que la Asamblea General de los Estados Partes pidió en su 17ª reunión.**

## 5. PAPEL DEL CENTRO EN LA GESTIÓN DE LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL

### 5.1 Problemática de la gestión de la Lista del Patrimonio Mundial

55. En diez años, el número de sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial ha aumentado en un 29%, y el de los informes sobre el estado de conservación de los bienes presentados al Comité en un 88%. De los 191 Estados Miembros de la UNESCO, 186 han ratificado la Convención de 1972, y de ellos el 89% ha establecido una “*lista indicativa*” de los bienes cuya inscripción tienen la intención de proponer (1.476 bienes en total).

**Cuadro N° 4: Gestión de la Lista del Patrimonio Mundial**

	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Sitios inscritos en la Lista</b>	690	754	812	830	851	878	890
<b>Ubicados en países de la OCDE (%)</b>	49,6	49,2	48,3	47,9	47,9	47,7	47,7
<b>Estados Partes</b>	160	176	180	182	183	185	186
<b>Listas indicativas</b>	112	132	145	151	157	162	166
<b>Informes sobre el estado de los bienes</b>	94	134	137	133	161	158	178

<sup>43</sup> *Orientaciones y principios por los que ha de regirse la utilización del emblema del Patrimonio Mundial*, aprobados en 1998 (22ª reunión, Kyoto), párrafos 261 a 279 de las *Directrices prácticas*. Véanse las *Directrices relativas a la utilización del nombre, el acrónimo, el logotipo y los nombres de dominio de Internet de la UNESCO*, 2007 (documentos 34 C/26 y 34 C/74).

<sup>44</sup> *Directrices prácticas*, apartado g) del párrafo 275.

56. Treinta y uno de los 890 bienes de la lista hubieron de inscribirse en la *Lista del Patrimonio Mundial en Peligro* al estar “amenazados por peligros graves y precisos”<sup>45</sup>. Doce de ellos figuran en esta lista desde hace más de diez años, y dos desde hace más de 20<sup>46</sup>. Para muchos de los bienes, los Estados Partes interesados no han elaborado todavía proyectos de declaración de valor universal excepcional.

57. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de controlar y encauzar lo mejor posible las expectativas que despierta el Centro. Por consiguiente, reequilibrar la Lista es una prioridad del Comité Intergubernamental. Ahora bien, los sitios ubicados en países en desarrollo, países emergentes y economías en transición exigen, tanto en el momento de su inscripción en la Lista como en su seguimiento, esfuerzos proporcionalmente más importantes que los situados en los países de la OCDE.

## 5.2 La inscripción en la Lista

58. Las principales etapas de la inscripción en la Lista son: *la elaboración del expediente de propuesta de inscripción (el Estado Parte elige los sitios, para lo que elaborará la “lista indicativa” y constituirá a continuación los expedientes con ayuda del Centro del Patrimonio Mundial)*, el envío oficial del expediente (*antes del 1º de febrero*) al Centro, que comprueba si está completo y lo transmite seguidamente a los “organismos consultivos” (*véase más adelante*), que proceden a su examen técnico y emiten un dictamen, y, por último, el examen por el Comité Intergubernamental (*junio/julio*), que adopta la decisión.

59. Los procedimientos de 2007-2009 se examinaron por sondeo: dos expedientes por cada reunión del Comité<sup>47</sup>. Las gestiones de que fueron objeto estos expedientes no merecen particular comentario. Suele seguirse el dictamen técnico de los organismos consultivos. No obstante, aunque el Comité siguió en 2009 el dictamen negativo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN) sobre el expediente del Monte Wutai, presentado en calidad de bien mixto, lo inscribió en la Lista sobre la base de criterios culturales, a pesar de que el informe del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) contenía reservas al respecto. El Comité optó asimismo por devolver el expediente relativo a la obra de Le Corbusier a los Estados Partes para que lo perfeccionaran, aun cuando el ICOMOS proponía posponer su examen al juzgar que los bienes de la lista estaban excesivamente dispersos (22 sitios) y su gestión mal organizada.

## 5.3 Las relaciones con los organismos consultivos

60. En la Convención de 1972 se estipula que el Director General de la UNESCO “preparará la documentación del Comité y el orden del día de sus reuniones, y ejecutará sus decisiones”, y que lo hará “utilizando lo más posible los servicios” de tres organismos consultivos mencionados en la Convención: el Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM), el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN)<sup>48</sup>. Los pagos a los organismos consultivos están aumentando de manera acusada debido a la ampliación de la Lista del Patrimonio Mundial y la diversificación de las medidas de seguimiento. Estos pagos, que en lo

---

<sup>45</sup> Convención de 1972, Artículo 11, párrafo 4.

<sup>46</sup> La ciudad vieja de Jerusalén y sus murallas (1982, *véase más adelante*) y la zona arqueológica de Chan Chan en el Perú (1986).

<sup>47</sup> 2007 (31ª reunión): la Ópera de Sydney (Australia) y las Dolomitas (Italia); 2008 (32ª reunión): el paisaje cultural de Le Morne (Mauricio) y el templo de Preah Vihear (Camboya); 2009 (33ª reunión): el monte Wutai (China) y la obra de Le Corbusier (Alemania, Argentina, Bélgica, Francia, Japón y Suiza).

<sup>48</sup> Artículo 14, párrafo 2 de la Convención. Véase también el Artículo 13, párrafo 7.

Nota: ICCROM = *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property*; ICOMOS = *International Council on Monuments and Sites*.

esencial se efectúan con cargo al Fondo del Patrimonio Mundial, ascendieron a 3,25 millones de dólares en 2008-2009<sup>49</sup>.

61. Se examinaron las relaciones del Centro del Patrimonio Mundial con el ICOMOS. El ICOMOS es una organización no gubernamental de carácter asociativo que recurre a comités científicos compuestos por profesionales. Su intervención por cuenta del Centro consiste en emitir dictámenes independientes elaborados conforme a un procedimiento interno codificado. El ICOMOS depende por completo de la UNESCO en el plano financiero, contrariamente a la UICN, que mantiene relaciones de asociación con otras entidades de financiación.

62. La cuestión de las relaciones entre el Centro y los organismos consultivos es recurrente. En la 33ª reunión del Comité volvió a afirmarse la necesidad de clarificarlas<sup>50</sup>. En los artículos 8 (párrafo 3), 13 (párrafo 7) y 14 (párrafo 2) de la Convención de 1972 se hace referencia al concurso de los organismos consultivos. No obstante, en la Convención se deja abierta la posibilidad de trabajar con otros posibles proveedores de servicios y se menciona explícitamente la de recurrir a otros “*organismos públicos y privados, y a particulares*” (Artículo 13, párrafo 7), lo que es coherente con el Manual administrativo (Artículo 10.2).

#### 5.4 La asistencia a los Estados Partes

63. La Convención de 1972 dispone que se preste asistencia internacional a los Estados Partes respecto de los bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, o que puedan serlo. Se financia fundamentalmente con cargo al Fondo del Patrimonio Mundial, dándose prioridad a los bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en peligro.

64. Al 27 de octubre de 2009, se habían aprobado 36 solicitudes de asistencia correspondientes al bienio 2008-2009: 9 de asistencia preparatoria (219.000 dólares), 20 para medidas y actividades de conservación y gestión de los sitios (512.000 dólares) y 7 por un motivo urgente (385.000 dólares)<sup>51</sup>. Una treintena de solicitudes estaba en suspenso, en espera de la respuesta del Estado Parte a las observaciones de los organismos consultivos. En total, la asistencia internacional a los Estados Partes debería ser del orden de 1,2 millones de dólares en el bienio, cuatro veces menos aproximadamente que en 2002-2003. Sucede, en efecto, que un porcentaje cada vez mayor de dotaciones que no aumentan se dedica a otros usos, en particular a remunerar a los organismos consultivos (*véase más arriba*).

65. La ejecución de las actuaciones de asistencia está sometida a límites financieros que pueden parecer bajos<sup>52</sup>. El mecanismo de adopción de decisiones se distribuye de manera compleja entre el Director del Centro<sup>53</sup>, el Presidente del Comité<sup>54</sup> y el propio Comité. Desde hace dos años, además debe emitir un dictamen una instancia integrada por la secretaría y los organismos consultivos.

66. Una evaluación de las actuaciones de asistencia dio lugar en 2006 a la recomendación de medidas de mejora de los procedimientos empleados<sup>55</sup>. El Comité pidió que se ampliara y

<sup>49</sup> 2,69 millones de dólares en 2006-2007 y 2,10 millones de dólares en 2004-2005; es decir, un incremento del 54,7% desde 2004-2005.

<sup>50</sup> Informe WHC-09/33.COM/5A.

<sup>51</sup> El Centro ha creado además, en cooperación con la organización no gubernamental Fauna & Flora International, un Fondo de Respuesta Rápida a las situaciones de urgencia en los sitios naturales.

<sup>52</sup> 30.000 dólares para las medidas de preparación y 10.000 dólares para las operaciones de promoción. Competente hasta un límite de 5.000 dólares.

<sup>54</sup> Hasta 10.000 dólares (*promoción*), 30.000 dólares (*preparación, cooperación técnica y formación*) y 75.000 dólares (*asistencia de urgencia*).

<sup>55</sup> Revisión del formulario de solicitud, selección de indicadores de seguimiento, nuevas modalidades de informe (30ª reunión, Vilna, WHC-06/30.COM/14A).

profundizara “la evaluación del impacto de la asistencia internacional” a partir de informaciones dignas de fe<sup>56</sup>.

## 5.5 La capacidad de gestión del Centro en materia de sitios naturales

67. A finales de 2009, la Lista del Patrimonio Mundial comprendía 176 sitios “*naturales*” y 25 sitios “*mixtos*”. Hay 85 sitios inscritos en el Patrimonio Mundial y que al mismo tiempo han sido reconocidos como “*Reservas de biosfera*”. Los sitios del Patrimonio Mundial representan cerca del 10% de la superficie de las zonas protegidas en el mundo; además, muchos de ellos están situados en espacios naturales (*especialmente, forestales*) extensísimos. En su reunión de Vilna en 2006, el Comité del Patrimonio Mundial adoptó una Estrategia para el patrimonio natural, en la que se insiste en la mejora constante de las capacidades de gestión de los sitios, en el enfoque con arreglo a sistemas ecológicos y en la diversidad biológica.

68. Se ha instaurado una estrategia de colaboración entre el Centro del Patrimonio Mundial y el Sector de Ciencias de la UNESCO, en particular el programa “*El Hombre y la Biosfera*”. También se han iniciado actividades en cooperación con la Agencia Espacial Europea, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el PNUD, así como con la Fundación pro Naciones Unidas.

69. Ahora bien, las capacidades de actuación del Centro son limitadas. Cuando se efectuó la auditoría, sólo cuatro especialistas del programa del Centro<sup>57</sup> poseían competencia científica demostrada en ámbitos relacionados con los sitios naturales. No se puede, pues, respetar las instrucciones de 7 de enero de 2008 del Director General, según las cuales cada una de las secciones regionales del Centro debía disponer de un funcionario cualificado en materia de patrimonio natural.

## 6. EXAMEN DE ALGUNAS ACTIVIDADES DE PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL

### 6.1 El sitio de la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus murallas

70. El sitio de la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus murallas fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en 1981 a petición de Jordania. El año siguiente, fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en peligro, al haberse detectado que corría los siguientes riesgos: una pérdida importante de la autenticidad histórica, una menor protección del bien por haberse modificado su condición jurídica y el peligro que entrañaba el plan de urbanismo. La UNESCO ha dedicado a este bien fondos extrapresupuestarios por una cuantía de aproximadamente 4 millones de dólares desde 1988.

71. El empeño de la Organización es decidido desde que en 2001 el Director General hizo el anuncio, que obtuvo la aprobación de la Conferencia General (2003), de una iniciativa consistente en preparar un plan de acción global, sostenida por el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General<sup>58</sup>. Se ha caracterizado por la redacción, con ayuda de un Comité internacional de expertos y el apoyo de la Cooperación Italiana, de un “*Plan de acción para la salvaguarda del patrimonio cultural de la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus murallas*”, que aprobaron en 2007 la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y el Comité del Patrimonio Mundial<sup>59</sup>. El Comité del Patrimonio Mundial invitó a la comunidad internacional de donantes a prestar apoyo, con fondos extrapresupuestarios, a actividades de salvaguardia, “*especialmente en el marco del Plan de*

<sup>56</sup> Decisión 30 COM 14A (párrafo 6.b)).

<sup>57</sup> Además del Director Adjunto del Centro, especialista del patrimonio natural, el cual se ocupa de un número bastante grande de programas, aparte de desempeñar sus funciones directivas.

<sup>58</sup> Reuniones 31<sup>a</sup>, 32<sup>a</sup> (Resolución 32 C/39) y 33<sup>a</sup> (33 C/13) de la Conferencia General y 170<sup>a</sup> reunión (*octubre de 2004*) del Consejo Ejecutivo (170 EX/10 Rev.).

<sup>59</sup> Decisiones 31 COM/7A.18, 177 EX/19 y 34 C/47. Proyecto 534RAB4001 (454.460 dólares).



acción<sup>60</sup>, si bien consideró que “*la coyuntura política no permite definir actualmente un estado de conservación apropiado para retirar el bien de la Lista del Patrimonio Mundial en peligro*”.

72. En paralelo, mas separadamente, la UNESCO definió y puso en práctica en Jerusalén el “*mecanismo de seguimiento reforzado*”, en aplicación de una decisión del Consejo Ejecutivo en su 176<sup>a</sup> reunión<sup>61</sup>, adoptada a raíz de haberse llevado a cabo una misión especial del Centro del Patrimonio Mundial, del ICOMOS y del ICCROM enviada por el Director General en febrero de 2007. El “*seguimiento reforzado*” consiste en examinar el estado de un bien que corre peligro de perder su valor universal excepcional con mayor frecuencia que la habitual de un año. En Jerusalén se aplica al estado de conservación de la “*Cuesta de acceso a la Puerta de los Magrebíes*”<sup>62</sup>. La cuestión principal es la que plantean las excavaciones arqueológicas y los planes de urbanismo en un sitio del Patrimonio Mundial.

73. El Comité del Patrimonio Mundial examinó, en su última reunión, un informe de seguimiento redactado en febrero de 2009 (el 6<sup>o</sup>) y, lamentó en particular, lo mismo que el Consejo Ejecutivo<sup>63</sup>, el aplazamiento de una reunión de seguimiento técnico con los expertos jordanos y los del Waqf, cuya celebración había deseado, y pidió “*un informe del Centro del Patrimonio Mundial por lo menos cada tres meses*”, hasta su 34<sup>a</sup> reunión.

**Recomendación N° 13: en la futura evaluación del mecanismo de seguimiento reforzado<sup>64</sup>, definir con precisión las modalidades de difusión y de análisis de los informes de periodicidad muy seguida, que son el punto fuerte del procedimiento.**

## 6.2 La reinstalación del obelisco de Axum

74. Las ruinas de la antigua capital del reino de Axum se inscribieron en la Lista del Patrimonio Mundial en 1980. Una de las siete estelas de la necrópolis de Axum, quebrada en cinco trozos cuando Axum fue devastada en el siglo X, había sido trasladada a Roma en 1937, vuelta a ensamblar y erigida junto al Arco de Constantino. En cumplimiento del tratado de paz concertado entre Italia y Etiopía (1949), fue restituida a este último país. Italia financió y dirigió el desmontaje del monolito en tres elementos y su transporte aéreo en abril de 2005. En 2004, se comprometió con Etiopía a financiar la reinstalación y restauración del Obelisco en el sitio arqueológico de Axum, tareas que realizaría la UNESCO con el apoyo técnico de expertos italianos en colaboración con la parte etíope<sup>65</sup>. El fondo fiduciario italiano para la conservación del sitio del patrimonio mundial de Axum asciende a 5,07 millones de dólares estadounidenses<sup>66</sup>.

75. La UNESCO destacó la “*hazaña técnica*” que había representado la operación<sup>67</sup>. El Auditor Externo, por su parte, desea poner de relieve dos aspectos. El primero atañe a la gestión administrativa del proyecto. Tras una fase de estudios preliminares realizados por la empresa de arquitectos que había supervisado la operación de desmontar el monolito en Italia, el entonces

<sup>60</sup> Decisión 33 COM/7A.18 (Sevilla, 2009), documentos 182 EX/15 y 35 C/16; proyectos en curso 549RAB4000 (Comisión Europea, 700.000 euros) y 570RAB4002 (Fundación Leventis, 270.000 dólares).

<sup>61</sup> Decisión 176 EX/Sesión plenaria especial y decisiones del Comité del Patrimonio Mundial (31 COM 5.2, de 2007, y 32 COM 7A.18, de 2008), que establecen un período de experimentación de dos años.

<sup>62</sup> Rampa que lleva de la plaza del Muro occidental (*Muro de las Lamentaciones*) a la Puerta de los Magrebíes del Haram ash-Sharif (Explanada del Templo).

<sup>63</sup> Decisiones 181 EX/5 (III) y 182 EX/5 (II).

<sup>64</sup> Decisión 33 COM 7.2 antes mencionada (2009), informe encargado para 2011.

<sup>65</sup> Memorando de entendimiento del 18 de noviembre de 2004 y carta del 15 de octubre de 2004 de la Delegación Permanente de Italia ante la UNESCO.

<sup>66</sup> Proyecto 534 ETH 4000 – 2005-2009; 4,84 millones de dólares comprometidos al 15 de diciembre de 2009.

<sup>67</sup> *Revista del patrimonio mundial*, N° 51, octubre de 2008.

Subdirector General de Cultura en funciones obtuvo del Director General, en julio de 2005, a petición del Centro del Patrimonio Mundial, que autorizara una excepción a las normas de adjudicación de contratos para la operación de reinstalación propiamente dicha, derogación que fue confirmada en enero de 2006<sup>68</sup>. No obstante, en octubre de 2006 el Contralor recomendó que se aplicaran nuevamente los procedimientos normales, habida cuenta en particular de las opiniones expresadas por el Consejo Ejecutivo<sup>69</sup>. El Comité de Contratos denegó la derogación solicitada por el Centro. El llamado a licitación sólo dio lugar a una propuesta, la de la empresa que había desmontado el monolito.

76. A petición de la Subdirectora General de Cultura, el Servicio de Supervisión Interna (IOS) realizó, en el transcurso del primer semestre de 2007, una investigación sobre el proceso de selección de la empresa de arquitectos. En el informe del IOS<sup>70</sup> se subrayó que el Director General no había sido informado en julio de 2005, como así tampoco el Subdirector General de Cultura, de que el Comité de Contratos había encargado a un arquitecto independiente un dictamen técnico sobre la elección del contratista<sup>71</sup>. Por consiguiente, la excepción a las normas relativas a los procesos competitivos se había obtenido sobre la base de información incompleta. El IOS estimó que el procedimiento seguido desde noviembre de 2006 era, en cambio, conforme a los procedimientos de la UNESCO, pero recomendó que los precios fueran objeto de un estudio independiente. En efecto, la empresa de arquitectos y la empresa de obras públicas candidatas habían colaborado durante la fase de los estudios preliminares. Un experto independiente, seleccionado tras un llamado a licitación, opinó que los precios indicados en la estimación del contratista eran razonables. En consecuencia, el Comité de Contratos emitió una opinión favorable sobre los proyectos de contrato con la empresa de obras públicas y la empresa de arquitectos<sup>72</sup>.

77. Huelga subrayar, como lo hizo el IOS, que el procedimiento seguido en 2005 y 2006 era contrario a las normas de la Organización. La continuación del procedimiento no requiere ningún comentario<sup>73</sup>.

78. La segunda observación se refiere a los plazos. En el proyecto inicial se preveía una reinstalación de la estela “a comienzos de 2007, conforme a las expectativas de las autoridades etíopes”<sup>74</sup>. Ulteriormente el plazo se fijó en 18 meses a partir de junio de 2006. Debido a retrasos en la transferencia de fondos y a la interrupción de los procedimientos administrativos en espera de las conclusiones de la investigación emprendida por el IOS, las obras sólo se iniciaron al principio del verano de 2007, y los equipos estuvieron listos para trabajar en Axum solamente en octubre de 2007. La reinstalación de la estela se celebró el 4 de septiembre de 2008<sup>75</sup>, poco antes de que finalizara el año 2000 del calendario etíope. Pero no fue sino en febrero de 2009 cuando la empresa de arquitectos pudo certificar que la empresa había cumplido sus obligaciones contractuales.

---

<sup>68</sup> Decisiones del Director General del 8 de julio de 2005 (*memo ADG/CLT/05/067 del mismo día*) y del 6 de enero de 2006 (*memo WHC/DIR/06/02 del 5 de enero de 2006*).

<sup>69</sup> Memo DCO/1/06/355 del 27 de octubre de 2006, aprobado por el Director General, que hace referencia al informe del Auditor Externo sobre la Oficina de Brasilia.

<sup>70</sup> Informe 2007/05 del 24 de mayo de 2007.

<sup>71</sup> Dictamen del Comité de Contratos del 7 de julio de 2005.

<sup>72</sup> Dictámenes del Comité de Contratos del 15 de junio de 2007 (*contrato firmado el 3 de julio para el segmento 1, por valor de 1.444.495 dólares*) y del 23 de julio de 2007 (*contrato firmado el 14 de agosto de 2007, por valor de 446.637 dólares*).

<sup>73</sup> En particular, un contrato fue firmado con la misma empresa para el segmento 2 de la fase 2 (1,89 millones de dólares).

<sup>74</sup> Nota del Sector de Relaciones Exteriores y Cooperación (ERC/CFS) del 10 de marzo de 2006.

<sup>75</sup> Documento 180 EX/62.

### 6.3 Los sitios del Patrimonio Mundial en la República Democrática del Congo

79. Los cinco sitios del Patrimonio Mundial situados en la República Democrática del Congo (RDC) fueron inscritos en la lista de sitios en peligro entre 1994 y 1999 por la amenaza que suponían para ellos los disturbios civiles. La caza furtiva para obtener marfil o carne de animales salvajes, la explotación ilegal de bosques o minas y la instalación de grupos de población precedentes de zonas de conflicto ponen esos sitios en peligro.

80. Desde el año 2000, la UNESCO tiene en marcha un programa de “Protección de los sitios del patrimonio mundial en la República Democrática del Congo – biodiversidad en las regiones de conflictos armados”, dotado desde 2000 con 7,14 millones de dólares de recursos extrapresupuestarios<sup>76</sup>. No obstante, la Fundación pro Naciones Unidas sólo ha ingresado efectivamente, por conducto del Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional (UNFIP), un tercio de la contribución prometida para la fase de 2005-2010, porque la asociación colaboradora no ha podido aportar el mismo volumen de fondos a la Fundación<sup>77</sup>. La realización de una evaluación a mitad de periodo (*septiembre de 2007*) sirvió para clausurar la operación conforme a las reglas. Está ahora en vías de aprobación una partida de 2,2 millones de dólares<sup>78</sup> para una tercera fase que iría de 2010 a 2012.

81. La labor de la UNESCO (y del Centro del Patrimonio Mundial) se encuadra básicamente en el terreno del diálogo con interlocutores nacionales vinculados a temas de conservación, las autoridades nacionales y locales y también las autoridades de facto de ciertas zonas. Esta es una situación en la que cabe ejercer la estratégica función de “*espacio de encuentro e intermediación honesta*” que en materia de protección del patrimonio se asigna a la UNESCO en la Estrategia a Plazo Medio<sup>79</sup>. El Centro del Patrimonio Mundial no pierde pues la esperanza de que un día llegue a celebrarse la reunión de rango ministerial prometida en 2004<sup>80</sup>, que el Comité solicitó en 2007 y le fue nuevamente prometida para 2008<sup>81</sup>. El Centro informa también de la preparación de un memorando de acuerdo, elaborado bajo sus auspicios, entre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y su colaborador congolés, el ICCN<sup>82</sup>. El Centro considera que sin el proyecto de *Conservación de la diversidad biológica en las regiones de conflicto armado* y sin la labor del ICCN sobre el terreno “*ya no quedaría gran cosa de los recursos de los sitios del patrimonio mundial*”<sup>83</sup>.

82. Por otra parte, después de Jerusalén (*véase más arriba*), los sitios de la RDC fueron objeto de una de las primeras aplicaciones del mecanismo de seguimiento reforzado, tras la masacre de gorilas de montaña que tuvo lugar en el Parque Nacional Virunga en julio de 2007.

### 6.4 Tala ilegal de bosques y explotación minera

83. Noventa y siete sitios del Patrimonio Mundial son bosques forestales, que en el bienio 2008-2009 se beneficiaron especialmente de siete proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios por un importe total de 13,43 millones de dólares.

---

<sup>76</sup> 4,13 millones de la Fundación pro Naciones Unidas (3,33 millones procedentes del UNFIP, proyecto 243ZAI4070), 2,41 millones de Bélgica (proyectos 517DRC4000 y 4001) y 0,6 millones de Italia (proyectos 534DRC4000 y 4001).

<sup>77</sup> 0,4 de 1,2 millones de dólares.

<sup>78</sup> 2 millones de euros de Bélgica, 0,2 millones de España.

<sup>79</sup> Estrategia a Plazo Medio para 2008-2013, párrafo 106.

<sup>80</sup> Conferencia sobre el patrimonio en peligro en la RDC (septiembre de 2004), declaración del Vicepresidente de la RDC.

<sup>81</sup> Decisiones 31 COM 7A.32 (2007), 32 COM 7A.31 (2008) y 33 COM 7A.31 (2009).

<sup>82</sup> Instituto Congolés para la Conservación de la Naturaleza.

<sup>83</sup> *Patrimoine mondial dans le bassin du Congo*, Centro del Patrimonio Mundial, 2009.

84. Cada año, el Comité del Patrimonio Mundial recibe información sobre las amenazas que representan para la preservación del carácter excepcional de los sitios las actividades de deforestación o tala ilegal de bosques, las explotaciones mineras y las prospecciones en busca de hidrocarburos: “concesión de licencias de explotación minera que abarcan el bien”, “tráfico ilegal de madera, minerales y marfil”, “previsión de proyectos de prospección petrolera que incluyen territorios situados en el bien”, “actividad minera cerca del bien y de su zona de amortiguamiento”, “posibilidad de crear un enclave destinado a la explotación minera en uno de los componentes del bien” o “intensificación de la tala ilegal y otras formas ilegales de explotación de los recursos”<sup>84</sup>.

85. La Convención pone a disposición del Comité y el Centro del Patrimonio Mundial una serie de medios de presión: el Comité “*insta al Estado Parte a que vele por que antes de que empiece toda actividad se lleve a cabo una evaluación total de las concesiones mineras*”, o “*lamentada que el Estado Parte no haya seguido el procedimiento especificado en [...] las Directrices [...]*”, o bien pide al Estado Parte que “*declare sin ambigüedad que no tiene contraído ningún compromiso en relación con concesiones de explotación minera en el perímetro del bien inscrito*”<sup>85</sup>.

86. Estos medios se refuerzan en el caso de los bienes inscritos en la *Lista del Patrimonio Mundial en Peligro*: informes anuales detallados, presión en favor de “*una propuesta de estado de conservación deseado con vistas a retirar el bien de la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro*” o “*mecanismo destinado a promover la colaboración internacional en favor del bien*”<sup>86</sup>. En 2009, por ejemplo, el Comité esgrimió la amenaza de una “*probable inscripción del bien en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro*” para tratar de suscitar una reacción, que se hacía esperar desde 2004, a los numerosos factores que inciden en la gradual erosión del patrimonio que constituyen las selvas tropicales de Sumatra<sup>87</sup>.

87. A todo ello se pueden sumar también “*medidas de seguimiento reactivo*”, aunque existe el riesgo de superponer procedimientos que persiguen fines parecidos<sup>88</sup>.

88. Como quiera que sea, una gestión eficaz de la Lista ante tales amenazas exige, por un lado, la exacta determinación de éstas y una información en tiempo real del Centro del Patrimonio Mundial y, por el otro, la cooperación con los agentes económicos y sociales de un desarrollo sostenible.

89. Con respecto al primer punto, incumbe sobre todo a las autoridades nacionales, por lo que exige un diálogo continuo entre el Centro del Patrimonio Mundial y las delegaciones nacionales. El Centro puede apoyarse también en los conocimientos especializados de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN) y de sus propios expertos y en la metodología elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para evaluaciones de impacto ambiental.

90. En cuanto al segundo punto, la declaración de 2003 sobre la posición del Consejo Internacional de Minería y Metales<sup>89</sup> acerca de las actividades mineras y zonas protegidas, elaborada con el apoyo del Centro del Patrimonio Mundial<sup>90</sup>, constituye a todas luces una práctica que convendría promover en otros sectores, sobre todo los de prospección y explotación de hidrocarburos e industrias forestales. En cambio, la guía de gestión de los sitios naturales

---

<sup>84</sup> Ejemplos tomados de los documentos de la 33ª reunión de junio de 2009: decisiones 33 COM.7A.2, 7A.4, 7A.8, 7B.1, 7B.31 y 7B.147.

<sup>85</sup> Ejemplos: Decisiones 33 COM.7B.1, 7B.8 y 7B.31.

<sup>86</sup> Ejemplos: Decisiones 33 COM.7A.3 y 7B.34.

<sup>87</sup> Decisión 33 COM 7B.15.

<sup>88</sup> Ejemplos: Decisiones 33 COM.7A.8 y 7A.4.

<sup>89</sup> ICMM (*Consejo Internacional de Minería y Metales*), organización industrial derivada en 2002 del ICME (*Consejo Internacional de Metales y Medio Ambiente*).

<sup>90</sup> 23ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial (Marrakech, 1999), grupo de trabajo mixto instituido por el Comité en su 24ª reunión (Cairns, 2000).

confeccionada por una empresa petrolera con supervisión del Centro del Patrimonio Mundial no pasa de ser un documento muy general.<sup>91</sup>

**Recomendación N° 14: procurar elaborar, junto con los interlocutores pertinentes, documentos en los que se enumeren las prácticas idóneas que conviene seguir al realizar las actividades previstas en el interior de bienes del patrimonio mundial, en su zona de amortiguamiento o en el ecosistema del que forman parte.**

91. Al constatar que la caza furtiva, la explotación de hidrocarburos y la reducción unilateral de la superficie del sitio protegido en un 90% lo habían despojado de su valor excepcional, el Comité accedió en 2007 a la solicitud del Estado Parte y retiró de la Lista del Patrimonio Mundial el Santuario del Oryx árabe (Omán)<sup>92</sup>. Con todo, varias delegaciones pusieron de relieve que esta primera decisión de retirada<sup>93</sup> marcaba un fracaso del Comité en la protección del valor excepcional y universal de un sitio de la Lista<sup>94</sup>.

## 6.5 El patrimonio mundial y el turismo

92. En 1972, año en que se aprobó la *Convención del Patrimonio Mundial*, se registraron 190 millones de llegadas de turistas internacionales; en 2008 esta cifra ascendía a 924 millones<sup>95</sup>. En 2012, año en el que se celebrará el cuadragésimo aniversario de la Convención, se sobrepasarán los 1.000 millones de llegadas en total y para 2020 se prevé alcanzar la marca de 1.500 millones. Se estima que en un 20% de los desplazamientos internacionales los viajeros tienen entre sus motivaciones un objetivo cultural. Los desplazamientos internos (para los que no existen estimaciones precisas) podrían constituir entre cinco y siete veces el número de llegadas de turistas internacionales.

93. El término “*turismo*” no figura en la Convención de 1972. No obstante, los Estados Partes reconocen la obligación no sólo de “identificar, proteger [y] conservar” su patrimonio cultural y natural, sino también de “*rehabilitar[lo]*” (Artículo 4). El Comité del Patrimonio Mundial aprobó en 2001 un programa de turismo centrado en el desarrollo sostenible.

94. Esta “*Iniciativa del patrimonio mundial para un turismo sostenible*” ha despertado un verdadero interés en los Estados Partes en la Convención y las organizaciones internacionales. Sin embargo, su incidencia parece reducirse a la organización de media docena de reuniones o seminarios técnicos y a algunas modestas investigaciones sobre la relación patrimonio-turismo y las repercusiones en la afluencia turística de los sitios de su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial, que son difíciles de medir. La Unidad de Turismo del Centro, que se creó en 2008, contaba a fines de 2009 con una sola persona que, además, estaba en situación administrativa precaria.

95. Cuando se realizó la auditoría, el Centro no estaba en condiciones de responder a preguntas simples sobre las repercusiones del turismo en los sitios del patrimonio mundial, como el número de visitantes recibidos en los 890 sitios o el importe de los ingresos generados por las visitas. Sin embargo, la presión aumenta en muchos de estos sitios, víctimas de una afluencia excesiva a falta de una planificación adecuada y un modo de gestión apropiado. En ciertos casos, la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial y el consiguiente aumento de notoriedad parecen resultar contraproducentes. Estos efectos negativos del turismo amenazan con agravarse a causa de la duplicación prevista de los flujos en el periodo 2000-2020.

<sup>91</sup> *Business Planning for Natural World Heritage Sites – A toolkit*, junio de 2008.

<sup>92</sup> 31ª reunión, Christchurch, junio de 2007.

<sup>93</sup> Otro sitio, el del valle del río Elba en Dresde, fue retirado de la Lista en junio de 2009.

<sup>94</sup> Convención de 1972, Artículo 6, párrafo 1.

<sup>95</sup> Fuente y definición: Organización Mundial del Turismo.

**Recomendación N° 15: hacer constar sistemáticamente la referencia al turismo en el plan de gestión que debe acompañar las propuestas de inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial. Imponer a los administradores de los sitios la obligación de acopiar y presentar cada año datos sobre la afluencia turística a los sitios y los recursos que ésta genera. Completar en este sentido las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial.**

**Observaciones de la Directora General:**

La Directora General da las gracias al Auditor Externo por su informe de auditoría sobre el Centro del Patrimonio Mundial del Sector de Cultura de la UNESCO. Toma nota de las recomendaciones formuladas en dicho informe y procurará aplicarlas, si bien indica que se necesitará el acuerdo previo del Comité del Patrimonio Mundial para aplicar las recomendaciones 13 y 15.



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

# Consejo Ejecutivo

184ª reunión

# 184 EX/8 Parte III Corr.

PARÍS, 1º de abril de 2010  
Original: Francés

Punto 8 del orden del día provisional

## INFORMES DEL AUDITOR EXTERNO

### PARTE III

### INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL CENTRO DEL PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO (WHC)

### CORRIGENDUM

Se debe introducir la siguiente modificación en el documento 184 EX/8 Parte III:

En el párrafo 61, suprimase la última oración y sustitúyasela por la oración siguiente: “El Centro del Patrimonio Mundial examina con el ICOMOS y las demás organizaciones consultivas las mejoras que convendría aportar a las disposiciones contractuales que definen los servicios que aquéllas deben prestar”.



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

# Consejo Ejecutivo

184ª reunión

# 184 EX/8

## Parte IV

PARÍS, 19 de febrero de 2010  
Original: Francés

Punto 8 del orden del día provisional

### INFORME DEL AUDITOR EXTERNO

#### PARTE IV

#### INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN (PEER) DE LA UNESCO

#### RESUMEN

De conformidad con la cláusula 12.4 del Reglamento Financiero, el Auditor Externo presenta su informe de auditoría sobre la gestión del Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (PEER) de la UNESCO.





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



# **Informe de Auditoría sobre la gestión del Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (PEER) de la UNESCO**

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
INFORME DEL AUDITOR EXTERNO .....	1
1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN (PEER).....	1
2.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA PEER .....	1
2.2 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DEL PROGRAMA PEER.....	2
3. OBSERVACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA.....	3
3.1 LA REESTRUCTURACIÓN DEL PROGRAMA PEER EN 2008 .....	3
3.2 EL PERSONAL .....	3
3.3 LAS RELACIONES CONTRACTUALES .....	4
3.3.1 Los contratos de los consultores .....	4
3.3.2 Los contratos con pago de honorarios .....	5
3.4 LOS LOCALES Y EL INVENTARIO.....	5
3.5 LOS PROCEDIMIENTOS CONTABLES Y PRESUPUESTARIOS.....	6
4. OBSERVACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS.....	7
4.1 OBSERVACIONES TRANSVERSALES.....	7
4.2 SOMALIA.....	7
4.2.1 Programa integrado para la mejora de la educación secundaria en Somalia.....	8
4.2.2 Personas desplazadas y jóvenes ex-milicianos .....	8
4.3 CUERNO DE ÁFRICA .....	9
4.4 ÁFRICA SUBSAHARIANA.....	10
5. PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA PEER .....	11
5.1 ARTICULACIÓN CON LA OFICINA DE LA UNESCO DE NAIROBI.....	11
5.2 LUGAR Y PAPEL DEL PEER EN EL SENO DE LA UNESCO .....	12
6. CONCLUSIÓN.....	13

## 1. INTRODUCCIÓN

1. El control de la gestión de la Oficina regional y multipaís de la UNESCO<sup>1</sup> en Nairobi (véase el informe 182 EX/47), realizado del 25 de mayo al 5 de junio de 2009, se ha hecho extensivo al Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (PEER<sup>2</sup>). De hecho, las oficinas del coordinador del PEER y de sus colaboradores se encuentran en el mismo edificio del complejo de Gigiri donde está la Oficina de la UNESCO.

2. Los auditores se reunieron con el Subdirector General del Departamento África en la Sede de la UNESCO. En Nairobi, examinaron los expedientes del personal, los contratos y los archivos de seis proyectos, y realizaron un control por muestreo del inventario y los documentos contables.

3. Los auditores se reunieron varias veces con el coordinador del programa, la oficial administrativa y los responsables del programa. Además, se organizó una reunión de trabajo con personas que intervienen en el terreno y consultores que habían venido de Nairobi para una sesión de formación. Los auditores pudieron valorar la asistencia prestada por todos los presentes.

## 2. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN (PEER)

### 2.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA PEER

4. Los objetivos del programa PEER, iniciado en 1993 en Mogadiscio, se redefinieron en varias ocasiones. Su ámbito de intervención se amplió y, a continuación, se restringió. También varió su vinculación administrativa con los servicios de la Sede y con la Red de la UNESCO sobre el terreno. No fue hasta 2006 cuando acabaron de estabilizarse las misiones y estructuras del programa.

5. En el momento de su creación, el programa estaba vinculado a la Oficina de la UNESCO de Somalia. Su objetivo era convertir a la educación en una respuesta humanitaria en los países y regiones devastados por situaciones complejas de emergencia o desastres naturales.

6. En marzo de 1994, el Director General colocó el programa bajo la autoridad del Director General Adjunto (DDG)<sup>3</sup>, vinculándolo al Programa de Cultura de Paz.

7. El Director General precisó en febrero de 1997 que el programa PEER debía “*responder a situaciones de emergencia tal y como éstas acontecen en el mundo*” y, de ese modo, aportar “*una contribución decisiva al desarrollo de las actividades vinculadas con la cultura de paz*”<sup>4</sup>. El PEER quedaba así bajo la autoridad del Subdirector General encargado de las actividades a favor de los grupos destinatarios prioritarios y de grupos específicos de países (ADG/DRG).

8. El año siguiente (enero de 1998), el PEER se reestructuraba y centraba su atención en África. Se convertía en un programa regional: “*En África central, en el Cuerno de África y en la región de los Grandes Lagos, este nuevo dispositivo, denominado Programa Regional de la UNESCO de Educación de Emergencia y Cultura de Paz, deberá encargarse de impulsar y desarrollar, en colaboración con las oficinas fuera de la Sede correspondientes, iniciativas concretas a favor de la cultura de paz y programas educativos en beneficio de los refugiados y de las personas desplazadas*”<sup>5</sup>. El PEER permanecía bajo la autoridad del Subdirector General para la Dirección

<sup>1</sup> Informe presentado el 18 de septiembre de 2009 ante la Comisión Administrativa y de Hacienda durante la 182ª reunión del Consejo Ejecutivo.

<sup>2</sup> Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción.

<sup>3</sup> Circular DG/Nota/94/14 de 11 de marzo de 1994.

<sup>4</sup> Circular DG/Nota/97/16 de 21 de febrero de 1997.

<sup>5</sup> Circular DG/Nota/98/4 de 23 de enero de 1998.

General (ADG/DRG), aunque en colaboración con todos los subdirectores del Departamento “Prioridad África” (DDG/AFR), de Relaciones Exteriores (ADG/BRX) y de Educación (ADG/ED).

9. Durante dicho período, el PEER llevó a cabo, con financiación de la Comisión Europea, actividades de impresión de libros de texto, formación de profesores y evaluación de la educación primaria en Somalia (2000-2002) y, con financiación de la Comisión Europea y el Gobierno de Italia, un programa de educación cívica para la paz, la democracia y el desarrollo en Somalia (2001-2003). El programa se sometió a dos auditorías internas, en 2001 y en 2003.

10. El Director General Adjunto decidió en junio de 2004 que el PEER pasaría a *“considerarse un programa intersectorial”*: el Departamento África *“proporcionará la supervisión general y el apoyo para el PEER y coordinará las contribuciones de los sectores y los servicios implicados”*<sup>6</sup>. *“Se acordará un renglón presupuestario específico para el PEER en AFR para darle apoyo y permitir que desempeñe su papel de coordinación”*.

11. Tras un periodo interino en que el PEER estuvo dirigido por la Oficina de la UNESCO de Bujumbura<sup>7</sup>, en septiembre de 2006 se nombró a un coordinador en Nairobi<sup>8</sup>, adonde viajó y se decidió que Somalia sería competencia de la Oficina de la UNESCO *“para favorecer la participación de la UNESCO en los mecanismos de consulta y en las acciones llevadas a cabo por el sistema de las Naciones Unidas”*<sup>9</sup>. Tal y como exponía el Director General en octubre de 2007, *“se hace así hincapié en la dimensión coordinada e intersectorial de la acción de la Organización, que sobre el terreno se apoya en el brazo operativo que constituye el programa regional UNESCO-PEER, el cual cuenta con un coordinador y está compuesto por tres delegaciones en Mogadiscio, Hargeisa y Garoowe, garantizando de este modo una presencia efectiva de la Organización en Somalia”*<sup>10</sup>.

12. El Subdirector General del Departamento África reafirmaba en septiembre de 2006 el carácter regional del programa: *“En la medida en que la cooperación de la Organización con Somalia se encuentra ahora bajo la tutela de la Oficina de Nairobi, el Programa PEER se centrará, por su parte, en su misión general y en su ampliación hacia otras regiones de África”*<sup>11</sup>. El Programa 2008-2009 confirmó que el Programa PEER, *“expresión de una nueva ambición”, se vería dotado “de más medios [...] para que pueda atender mejor las necesidades crecientes del continente en materia de educación de emergencia”*<sup>12</sup>.

## 2.2 ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DEL PROGRAMA PEER

13. El PEER dispone de 370.000 dólares para el bienio 2008-2009 con cargo al Presupuesto Ordinario (34 C/5) para el Departamento África<sup>13</sup>, de los que 70.000 dólares están destinados a reforzar la cooperación del Programa con la Oficina Regional de Educación para África (BREDA) de Dakar. La financiación de la BREDA está destinada a proyectos en la República Democrática del Congo, en Côte d'Ivoire y en Guinea-Bissau.

14. El presupuesto de 300.000 dólares cubre los gastos generales de funcionamiento (100.000 dólares), los servicios contratados (80.000 dólares), los viajes oficiales del personal (40.000 dólares), los gastos de suministros, material y equipamiento (25.000 dólares), y otros gastos corrientes (55.000 dólares).

<sup>6</sup> ADG/ODG/04/Memo.79 de 9 de junio de 2004.

<sup>7</sup> Memorando de 9 de junio de 2004 anteriormente citado.

<sup>8</sup> ADG/AFR/06/Memo.337 de 22 de septiembre de 2006.

<sup>9</sup> Informe del Director General del Consejo Ejecutivo de 3 de octubre de 2007 (177 EX/INF.12) sobre la Nota Azul de 15 de junio de 2006 (DG/Nota/06/28)

<sup>10</sup> Informe 177/EX/INF.12 anteriormente citado.

<sup>11</sup> Memorando de 22 de septiembre de 2006 anteriormente citado.

<sup>12</sup> Documento 34 C/5, párrafo 10106.

<sup>13</sup> Que se beneficia de un presupuesto total de 1.103.000 dólares en el 34 C/5.

15. A estas asignaciones del Presupuesto Ordinario se añade la financiación del cargo de coordinador que se imputa a la Cuenta de Gastos Generales de los Fondos Fiduciarios (FITOCA)<sup>14</sup>, y que ascendió a 153.200 dólares en 2007 y a 162.820 dólares en 2008<sup>15</sup>. En la fecha de la auditoría, aún no se había notificado al Programa PEER ninguna decisión para 2009. La Oficina del Presupuesto recalca en 2008 que la compensación del 40% sobre los costes de los programas financiados con los fondos extrapresupuestarios movilizados por el PEER representaba tan sólo 29.700 dólares. Por consiguiente, el cargo del coordinador se financia mediante la disponibilidad de tesorería del conjunto de la cuenta FITOCA, lo que constituye un elemento de fragilidad.

16. En 2007, el Director General concedió dos contribuciones del “Programa de Participación” de un total de 52.000 dólares para reforzar las capacidades locales de planificación de la educación en Somalia. Las actividades debían llevarse a cabo del 1º de junio al 31 de diciembre de 2007, pero las decisiones se aprobaron el 18 de septiembre de 2007 y la notificación de los créditos y de su descentralización se realizó el 9 de noviembre. El periodo de utilización de los fondos se prorrogó hasta el 31 de octubre de 2008, en lugar del 31 de diciembre de 2007 como para el Presupuesto Ordinario del cual forma parte el Programa de Participación. Como ocurrió con las decisiones sobre FITOCA (véase el párrafo 15), dichos retrasos no favorecieron una ejecución ordenada del programa.

17. Los fondos extrapresupuestarios asignados desde 2005 ascienden a 8.633.672 dólares. La contribución más importante (4,24 millones de dólares), procedente de la Unión Europea, cubrió tanto el bienio 2006-2007 como el bienio actual<sup>16</sup>. Los otros aportantes son la Cooperación italiana (1,56 millones de dólares), el JFIT - Fondo fiduciario del Japón (1,5 millones de dólares), el Departamento para el Desarrollo Internacional británico<sup>17</sup> (1,08 millones de dólares), el UNICEF y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El JFIT Japonés cubre la subregión del Cuerno de África y de los Grandes Lagos. Los demás fondos se destinan a Somalia.

### 3. OBSERVACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL PROGRAMA

#### 3.1 LA REESTRUCTURACIÓN DEL PROGRAMA PEER EN 2008

18. El Subdirector General del Departamento África señaló que “desde 2007, el programa está bajo seguimiento de la Sede a través de AFR, BOC, BB y ERC”<sup>18</sup>. La Oficina del Contralor y el Departamento África realizaron sendas misiones sobre el terreno: en octubre de 2007 (BOC) y en febrero de 2008 (AFR). Estas misiones pusieron de manifiesto algunos puntos débiles en la gestión administrativa y financiera del programa, lo que condujo a su reestructuración.

#### 3.2 EL PERSONAL

19. El servicio de auditoría interna de febrero de 2008 ya había procedido a un análisis del personal, que había desembocado en medidas de “saneamiento de la situación del personal” para “conservar únicamente a las personas indispensables para el buen funcionamiento del Programa basándose en mandatos precisos”<sup>19</sup>. Los dos empleados con más antigüedad fueron contratados en 1994.

<sup>14</sup> Funds in Trust Overhead Cost Account.

<sup>15</sup> Cartas de la Oficina del Presupuesto de 23 de mayo de 2007 y de 9 de junio de 2008.

<sup>16</sup> Proyecto 539 SOM 1000: Integrated Programme for Strengthening of Secondary Education (IPSOS, ver § 49-53 más adelante).

<sup>17</sup> Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID).

<sup>18</sup> Correo electrónico de 29 abril de 2009, que precisa que todas las recomendaciones formuadas en 2001 y 2003 por el servicio de auditoría interna se han aplicado según el Servicio de Supervisión Interna (IOS). AFR: Departamento África, BOC: Oficina del Contralor, BB: Oficina del Presupuesto, ERC: Sector de Relaciones Exteriores y Cooperación.

<sup>19</sup> Memorando de 19 de noviembre de 2007 ADF/AFR.

20. El personal del programa PEER consta de 20 personas repartidas en cuatro centros de trabajo: 13 en Nairobi, tres en Hargeisa, dos en Garowe y dos en Mogadiscio. Sin embargo, en julio de 2008, el personal de Mogadiscio fue trasladado a Hargeisa a raíz de la creciente inseguridad.

21. Los auditores examinaron 16 expedientes de personal. A pesar de percibirse una voluntad de formalismo, los expedientes no incluyen de forma sistemática todos los documentos necesarios.

22. Cuando un contrato sufre una modificación<sup>20</sup>, se plantea el problema de la persistencia de diferentes versiones del mismo. Es necesario que el contrato siguiente derogue al anterior.

23. A modo de ejemplo, se observó el caso del contrato de un responsable de actividades financiado con fondos del proyecto 534 SOM 1005, cuyas cláusulas lo destinaban a trabajar en Somalia. Sin embargo, las circunstancias lo llevaron a participar en un proyecto en la República Democrática del Congo. Esta práctica, dictada por la urgencia, no ofrece la suficiente seguridad jurídica.

24. En noviembre de 2007 se produjo un conflicto social entre una parte del personal y los responsables de la Oficina por la no renovación de los contratos. Los colaboradores en cuestión trabajaban desde hacía varios años en virtud de un acuerdo de servicio especial, sin que se hubiera respetado el mes de inactividad obligatoria entre dos contratos tras once meses consecutivos de servicio.

25. Si bien el personal del programa se ha beneficiado de sesiones de formación<sup>21</sup>, ni la Oficina de la UNESCO de Nairobi ni el Programa PEER se han propuesto poner en común sus medios en este ámbito. Por ejemplo, se organizó un curso sobre los documentos estratégicos del PEER sin tener en cuenta la posibilidad de realizar una sesión común al personal de ambas entidades de la UNESCO. El Subdirector General del Departamento África señaló que, por su parte, siempre ha instado al coordinador del Programa PEER y al Director de la Oficina de Nairobi “a explorar todas las posibilidades de cooperación en el marco de su funcionamiento cotidiano”.

**Recomendación N° 1: poner en común las formaciones propuestas en la Sede de Nairobi para beneficiar de forma conjunta al personal de la Oficina de la UNESCO y al del programa PEER.**

### 3.3 LAS RELACIONES CONTRACTUALES

#### 3.3.1 Los contratos de los consultores<sup>22</sup>

26. El servicio cumplió las instrucciones en materia de contratación (*especialmente en lo relativo a la selección de candidatos*).

27. Sin embargo, determinados contratos suscitan algunas observaciones. Por ejemplo, las fechas de un viaje realizado por un consultor no se corresponden con la duración de su contrato. Aunque el argumento esgrimido por el PEER (fechas de disponibilidad del avión fletado por las Naciones Unidas) resulta comprensible, esta situación puede generar inseguridad jurídica para la UNESCO.

28. No todos los archivos están completos, especialmente en lo que se refiere a las exigencias de evaluación<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Por ejemplo, transformación de un acuerdo de servicio especial (SSA) en contrato de servicio (SC).

<sup>21</sup> 17 de abril y 1º de julio de 2008 (sala de conferencias de la Oficina), 27 de enero de 2009 (hotel).

<sup>22</sup> 11 contratos examinados.

<sup>23</sup> Falta la ficha N° 431 en los contratos N° 2009/01 y 2009/02.

### 3.3.2 Los contratos con pago de honorarios

29. El PEER no ha sido capaz de presentar las prestaciones correspondientes a tres de los 34 contratos examinados. Para el responsable del programa PEER, se trata de una situación heredada del pasado. No obstante, hay que señalar que la contratación de una nueva Oficial Administrativa ha cambiado sensiblemente esta situación y las modalidades de gestión administrativa.

30. Los informes se presentan sin ningún signo distintivo que indique que se trata de un trabajo para la UNESCO. Más allá de las normas específicas de los contratos de autor, sería conveniente mencionar el papel de la UNESCO, especialmente en los documentos destinados a utilizarse en otras instancias. Hay que tener en cuenta que el programa PEER puede colaborar con otros organismos de las Naciones Unidas.

**Recomendación N° 2: velar por que la contribución del programa PEER sea debidamente mencionada en las publicaciones resultantes de los trabajos respaldados por el programa.**

31. El seguimiento de los trabajos realizados no es sistemático. A modo de ejemplo, se interrumpió la creación de programas radiofónicos por falta de nuevos créditos. De forma general, es difícil valorar el alcance de determinadas prestaciones debido a la ausencia de indicadores específicos (*difusión, resultados esperados y obtenidos (...)*). Otro caso es el de un informe sobre *“Las estrategias a favor de las necesidades específicas de las mujeres y las niñas en Burundi, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán”*<sup>24</sup> solo se presentan generalidades e información ya disponible en la UNESCO.

**Recomendación N° 3: dotar la política de contratación de herramientas de evaluación.**

32. En términos más generales, no existe ninguna política de puesta en común con la Oficina de la UNESCO de Nairobi o con otras entidades en materia de investigaciones o estudios. Sin embargo, la auditoría paralela de la Oficina multipaís detectó financiaciones en temas que también interesan al PEER, por ejemplo, en el ámbito de la comunicación en Somalia. Se aseguró que se había formalizado una colaboración en los ámbitos de la cultura y la educación. Esta reciente evolución es positiva y deberá ser confirmada.

### 3.4 LOS LOCALES Y EL INVENTARIO

33. Hay tres locales en Somalia, pero el de Mogadiscio está vacío. Está equipado principalmente con ordenadores, pero los ataques contra los organismos de las Naciones Unidas llevaron a tomar la decisión de evacuar el personal en julio de 2008. El local se ha mantenido, pero se ha dejado de pagar el alquiler (1.620 dólares al mes) desde el 1º de septiembre de 2008 por falta de respuesta por escrito del propietario. El coordinador del programa ha sometido el asunto a la Sede.

34. El inventario de 2009 del PEER pone de manifiesto una gran cantidad de material informático: 22 ordenadores de mesa, 6 ordenadores portátiles y catorce impresoras. Se podrían ceder siete ordenadores, pero están utilizados por colaboradores no administrativos, en particular dos consultores. Dos ordenadores deben cederse en breve.

35. Los inventarios no están firmados por dos personas diferentes y aprobados por el coordinador, como prevé el manual administrativo para las oficinas fuera de la Sede. Los archivos se conservan en dos contenedores situados a varios centenares de metros de las oficinas.

36. El programa dispone de cuatro vehículos, uno de los cuales puede utilizarse para el transporte de materiales. Sólo hay dos conductores habilitados para conducirlos. Los registros de

<sup>24</sup> Septiembre de 2008, 27 páginas.

utilización de los vehículos se mantienen al día. La Misión de Asistencia de octubre de 2007 había recomendado reducir el parque a dos vehículos. La Oficina de Nairobi posee, por su parte, tres vehículos, mientras que la UNESCO, incluyendo a todos los servicios, contaba con siete vehículos y cuatro conductores en la Oficina de Nairobi en el momento de la auditoría. Sin embargo, la Oficina del Contralor y el Departamento África han declarado que dos de los cuatro vehículos del programa PEER se han vendido desde entonces y que en la actualidad el objetivo es que la Oficina y el programa PEER compartan los vehículos.

### 3.5 LOS PROCEDIMIENTOS CONTABLES Y PRESUPUESTARIOS

37. En noviembre de 2007, el Contralor señalaba la existencia de compromisos de gastos sin la correspondiente apertura de créditos, lo que constituía una infracción grave al artículo 5.5 (b) del Reglamento Financiero<sup>25</sup>. El Subdirector General del Departamento África constataba en mayo de 2008 que *“se habían conseguido muchos avances en la coordinación del programa, en materia de visibilidad y movilización de recursos extrapresupuestarios”,* pero que *“[había] aún debilidades que subsanar y lagunas que llenar en la gestión administrativa y financiera de este programa, así como en la integración efectiva del programa en el seno de la Organización”*<sup>26</sup>.

38. Las listas de personas habilitadas para certificar<sup>27</sup> y de personas habilitadas para firmar los cheques<sup>28</sup> se mantienen al día.

39. Se realizó un control por muestreo de 27 pagos contabilizados en 2008 y 2009 e imputados a cuatro proyectos (*44 asientos de débito*)<sup>29</sup>. La conciliación bancaria con las fechas contables de los pagos condujo a solicitar aclaraciones a la Oficial Administrativa (AO) sobre 9 órdenes de pago por un importe total de 195.191 dólares. Se proporcionó una explicación satisfactoria para el pago más importante (86.400 dólares). Para otras dos órdenes de pago (36.421 dólares), no se había incluido el informe sobre la marcha del proyecto ni el informe financiero en la solicitud de pago; sin embargo, estos informes se recibieron antes del pago. En el caso de un cuarto pago, los totales brutos de los salarios de abril de 2009 eran erróneos pero el error fue corregido y las sumas pagadas a las personas implicadas se habían calculado correctamente (7.512 dólares).

40. En otros tres pagos (47.784 dólares), la Oficial Administrativa había firmado la solicitud de pago en lugar del especialista del programa (“authorizing officer”), antes de firmar la orden de pago en calidad de funcionario certificador (“certifying officer”), infringiendo así las normas de separación de las funciones<sup>30</sup>. Para justificarse, alegó que existía una situación de emergencia<sup>31</sup> y que el especialista del programa no se encontraba disponible en ese momento, aunque había sido informado del hecho. También aseguró que, desde entonces, los pagos se realizaban según los procedimientos de la UNESCO.

41. Otro de los pagos no se realizó a nombre del titular del contrato con pago de honorarios (5.000 dólares). La Oficial Administrativa remitió una carta del titular solicitando la subrogación para agilizar el pago. Dicha carta debería haberse adjuntado al pago.

<sup>25</sup> Carta BOC 1/2007/290 de 7 de noviembre de 2007.

<sup>26</sup> ADG/AFR/06/Memo.337 de 30 de mayo de 2008.

<sup>27</sup> El coordinador y la responsable administrativa y financiera (lista de 19 de febrero de 2008).

<sup>28</sup> Una de las cuales era el Director de la Oficina de la UNESCO en Nairobi (carta del Contralor de 4 de febrero de 2008).

<sup>29</sup> 549 SOM 1000 (IPSOS – UE), 201 SOM 1004 (UNICEF-DFID), 534 SOM 1005 (FIT italiano) y 552 RAF 0001 (JFIT de Japón).

<sup>30</sup> Documentos 08/02-0042 de 28 de febrero de 2008 (11.363 dólares) y 08/03-0046 y 0047 de 31 de marzo de 2008 (36.421 dólares).

<sup>31</sup> Pago de las dietas a estudiantes "IPSOS" en uno de los casos, e inicio de los trabajos de la ONG italiana Water for Life en el otro.



42. El último pago (12.074 dólares, el 24 de abril de 2009) no había dado lugar a ningún desembolso. La Oficial Administrativa confirmó que el pago aún no se había hecho efectivo porque los documentos justificativos presentados no se correspondían con las cláusulas del contrato.

43. Así pues, el control por muestreo no desveló anomalías graves, sino negligencias, errores formales e irregularidades en los procedimientos originados por situaciones de emergencia. Se toma nota de las garantías proporcionadas sobre la exacta aplicación de los procedimientos financieros de la UNESCO.

#### 4. OBSERVACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS

##### 4.1 OBSERVACIONES TRANSVERSALES

44. Tras la misión sobre el terreno del Departamento África llevada a cabo en febrero de 2008, el Subdirector General recordó al Coordinador que *“todas las solicitudes de proyecto presentadas por el coordinador del PEER deben recibir el visto bueno de ADG/AFR antes de ser evaluadas por los servicios de ERC/CFS o de BB”*<sup>32</sup>. Más concretamente, el Subdirector General llamó la atención sobre el hecho de que se había presentado a la Unión Europea un proyecto por valor de dos millones de euros sin realizar las consultas previas correspondientes ni contar con la aprobación de la Sede.

45. En general, los documentos de proyectos (*concept notes*) del último periodo que se han consultado cuentan con una buena presentación. En 2007 el Programa envió al Banco Islámico de Desarrollo (BID) un conjunto de 13 propuestas interrelacionadas y complementarias para reforzar el sistema educativo en Somalia, pero hasta el momento no ha recibido ninguna respuesta.

46. En el ámbito de las buenas prácticas, se creó en el seno del PEER una comisión de seguimiento de los proyectos<sup>33</sup>. Se comprobó que esta comisión examina en profundidad los informes sobre la marcha de las acciones de consolidación de la paz y prevención de conflictos (véase el párrafo 59) presentados por el contratante principal.

47. El último informe de actividad del PEER hace referencia al año 2006. En el momento de la realización de esta auditoría se estaba ultimando el informe correspondiente al año 2007. El sitio Web del Programa se encontraba en construcción y, según ha manifestado el Departamento África, se prevé que entre en funcionamiento a finales del año 2009. Las observaciones del informe 179 EX/31 sobre las actividades de publicación también pueden aplicarse al Programa PEER. La Sede invita a las unidades a difundir información sobre los objetivos y actividades de la UNESCO, a facilitar los intercambios de información entre especialistas y a dar a conocer al público los resultados de investigaciones o de estudios. Sin embargo, no existe ninguna previsión de publicación relacionada con el Programa, ni tampoco de seguimiento de la distribución o de los ejemplares existentes.

**Recomendación Nº 4: mejorar las modalidades de informe y comunicación de las actividades del Programa y poner en marcha un sistema de seguimiento de la difusión de las publicaciones financiadas a través del Programa PEER.**

##### 4.2 SOMALIA

48. Durante el bienio 2008-2009, el Programa PEER ha iniciado, continuado o completado 13 proyectos por un valor total de 8,634 millones de dólares, que en su mayor parte (8,51 millones de dólares) se han financiado con fondos extrapresupuestarios. De estos proyectos, ocho están destinados a Somalia (por un valor de 7,06 millones de dólares, es decir, el 81,8% del total).

<sup>32</sup> Memorando ADG/AFR/GRP/08/Memo.127 de 15 de abril de 2008. ERC/CFS: División de la cooperación con las fuentes de financiación extrapresupuestarias.

<sup>33</sup> UNESCO PEER Project Review Committee.

#### 4.2.1 Programa integrado para la mejora de la educación secundaria en Somalia<sup>34</sup>

49. La Sede ha formulado algunas observaciones sobre la administración de este proyecto<sup>35</sup>.

50. Como continuación del proyecto ISSES<sup>36</sup>, el proyecto IPSOS<sup>37</sup> tiene como objetivo prestar apoyo al sistema de educación secundaria y desarrollar sus estructuras educativas. Se han establecido varios objetivos centrados en la calidad de la educación, la formación de los docentes, el desarrollo de los programas y la revisión del sistema de exámenes y otorgamiento de títulos.

51. El principal aportante del proyecto es la Unión Europea (pago inicial de 3.300.000 euros) y su presupuesto es de 4.241.065 dólares. El programa se encuentra bajo la supervisión de la delegación de la Unión Europea para las actividades en Somalia con sede en Kenya y cuenta con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas.

52. En el marco del proyecto IPSOS se ha financiado el desarrollo de un programa escolar, la elaboración de un censo de docentes en Somalia y la formación de profesionales somalíes en países limítrofes. De agosto de 2005 a junio de 2009, 52 alumnos de los cuales 18 eran mujeres recibieron formación en 13 instituciones de Uganda y Kenya. De todos ellos, 19 obtuvieron una titulación universitaria. Para el PEER, el criterio de éxito reside en que, una vez terminada la formación, esas personas regresan a Somalia. Sin embargo, este tipo de proyecto sólo puede evaluarse a largo plazo (tasas de empleo de las personas que han recibido este tipo de formación en las estructuras educativas).

53. Se trata de un programa muy ambicioso que, sin embargo, no se ha desarrollado en coordinación con el IICBA<sup>38</sup> de Addis-Abeba (el organismo supuestamente encargado de prestar apoyo a los proyectos de formación de docentes en África), y ello a pesar de que una misión interna llevada a cabo en febrero de 2008 (véase el párrafo 19) había recomendado *“fomentar el trabajo en red y la colaboración con el PEER mediante una comunicación oficial dirigida a las oficinas fuera de la Sede pertinentes (incluido el IICBA)”*.

**Recomendación N° 5: recordar a las oficinas fuera de la Sede la necesidad de trabajar en red y colaborar más estrechamente con el Programa PEER.**

#### 4.2.2 Personas desplazadas y jóvenes ex-milicianos

54. En respuesta al llamamiento mundial de las Naciones Unidas, la Cooperación italiana financia desde 2007 un proyecto que tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas que residen en el interior de Somalia<sup>39</sup> y de los jóvenes ex-milicianos a través del desarrollo de la formación profesional en la zona central y meridional del país y el apoyo a la formación de los docentes mediante las tecnologías de la información y la comunicación<sup>40</sup>.

55. De los informes sobre la marcha y los informes finales de los socios y del PEER se desprende que, pese a los graves problemas de seguridad que han tenido que afrontar tanto los organismos de las Naciones Unidas como las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, se han podido realizar las actividades previstas (en ocasiones con gran apoyo por parte de las

<sup>34</sup> 539 SOM 1000.

<sup>35</sup> Véase el memorando ADG/AFR de 30 de abril de 2008.

<sup>36</sup> International Support to Secondary Education in Somalia (1994-2004).

<sup>37</sup> Integrated Programme – Strengthening Of Secondary Education in Somalia.

<sup>38</sup> Instituto Internacional de la UNESCO para el Fortalecimiento de Capacidades en África.

<sup>39</sup> Desplazados internos (DI) - Internally Displaced Persons (IPD).

<sup>40</sup> Proyecto 534 SOM 1005 (septiembre de 2007- febrero de 2009), 817.440 dólares (510.299 dólares destinados a los desplazados internos y los jóvenes milicianos y 307.141 dólares destinados a la formación de docentes); nuevo proyecto 534 SOM 1006 (marzo de 2009 - febrero de 2010), 738.550 dólares.

comunidades locales<sup>41</sup>) adoptando un enfoque descentralizado y participativo. Sin embargo, los resultados indicados (en especial el número de becarios) no pueden evaluarse a la luz de los objetivos del proyecto por falta de precisión del documento inicial. Además, el informe final de marzo de 2009 no va acompañado de ningún informe financiero. El Coordinador remite, sobre este punto, a la Oficina del Contralor.

**Recomendación Nº 6: introducir en los documentos del proyecto objetivos cuantificables a fin de facilitar la evaluación de los resultados obtenidos.**

56. El PEER cuenta con asociados sobre el terreno, a saber, una ONG italo-somalí, la Universidad de Mogadiscio, un instituto de formación en oficios del mar y, en especial, el Ministerio de Educación de Puntlandia. Las instituciones del Gobierno Federal de transición también aportan su apoyo, aunque de forma más modesta debido a las restricciones de seguridad y al elevado índice de rotación de los responsables<sup>42</sup>. Se han examinado los documentos de justificación de gastos presentados por la ONG *Water for Life*, que operaba en la región de la Baja Shabelle, en el sur de Somalia<sup>43</sup>. *Water for Life* ha presentado recibos firmados por los empleados y becarios, pero su informe final en virtud del contrato suscrito en 2008 no está acompañado de ningún informe financiero. Esta ONG ha sido víctima de los retrasos del PEER en el desembolso de fondos: por ejemplo, no recibió el primer pago previsto por la carta de aprobación de 29 de febrero de 2008, hasta el día 22 de abril, fecha en la que ya había tenido que pagar 8.742 dólares, y el segundo pago, previsto para el 7 de junio de 2008, no se hizo efectivo hasta el 11 de noviembre del mismo año.

**Recomendación Nº 7: controlar estrictamente la presentación de los documentos de justificación previstos en los contratos a fin de cumplir el calendario de pagos y evitar los retrasos en los pagos a los asociados cuya estructura financiera puede ser frágil.**

57. Tras el examen de los documentos de justificación del "*Programa de participación*" (véase el párrafo 16), es preciso señalar que aunque el nombre completo de este método de financiación es "*Programa de Participación en las actividades de los Estados Miembros*"<sup>44</sup>, no han participado en él ni el Ministerio de Educación ni el Gobierno de transición, que en un principio había dado su aprobación pero que luego tuvo que afrontar problemas estructurales. El informe final constata, además, que el Ministerio carece de los medios humanos y técnicos necesarios para utilizar el sistema de información sobre gestión de la educación<sup>45</sup> que pretendía implementar el Programa.

### 4.3 CUERNO DE ÁFRICA

58. La cultura de la paz es el segundo gran eje de intervención del PEER después de la educación y tiene como principal referencia el objetivo estratégico 10 de la Estrategia a Plazo Medio para 2008-2013<sup>46</sup>.

59. Durante el periodo examinado se ha puesto en marcha un importante proyecto financiado con fondos fiduciarios del Japón, que se propone crear una "*red de prevención de conflictos y consolidación de la paz en la zona de los Grandes Lagos y el Cuerno de África*"<sup>47</sup> y abarca

<sup>41</sup> Por ejemplo la comunidad de los oficios de la pesca de Abdi Azziz.

<sup>42</sup> El PEER ha trabajado con cinco ministros de Educación distintos en los últimos tres años.

<sup>43</sup> Esta ONG también colabora sobre el terreno con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

<sup>44</sup> Véase la Resolución 52 de la 34ª Conferencia General de octubre-noviembre de 2007.

<sup>45</sup> Sistema de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS).

<sup>46</sup> 34 C/4, "*Mostrar la importancia de la interacción y el diálogo entre las culturas para la cohesión social y la reconciliación a fin de fomentar una cultura de paz*".

<sup>47</sup> Proyecto 552 RAF 0001, 1,5 millones de dólares.

nueve países<sup>48</sup>. Cabe señalar que en los documentos examinados no se ha encontrado ninguna referencia a la investigación realizada a nivel subregional (África Oriental y Austral) en 2006 y 2007 por la Oficina de la UNESCO en Nairobi sobre *“los enfoques regionales y planes de acción para fomentar la paz y la reconciliación y prevenir los conflictos”*<sup>49</sup>.

60. Según el documento de proyecto de 28 de abril de 2008 (*Artículos 1.4 y 4.2 y Anexo 3*), este proyecto cuenta con un contratante internacional principal: el Centro Japonés para la Prevención de Conflictos (JCCP<sup>50</sup>), que participó en la preparación de la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África TICAD IV<sup>51</sup> (*Yokohama, mayo de 2008*) y colaboró con el PEER en el proyecto inicial presentado al Gobierno del Japón. En cambio, los subcontratistas deben seleccionarse a nivel nacional en cada país.

61. La acción debía empezar en mayo de 2008 y desarrollarse a lo largo de 24 meses. Sin embargo, se registraron demoras en la entrega de los créditos y en la identificación del responsable del proyecto, por lo que no se puso en marcha hasta octubre de 2008.

62. Aunque la idea básica del proyecto es reforzar la capacidad de acción de una red de ONG y asociados procedentes de la sociedad civil presentes sobre el terreno, surgieron algunas dificultades en países donde las organizaciones de la sociedad civil están sometidas a un férreo control de las autoridades, como es el caso de Eritrea. Asimismo, las primeras informaciones procedentes del terreno indican que las personas nombradas en las oficinas de la UNESCO para ejercer como “puntos de enlace”<sup>52</sup> están teniendo problemas para poner en marcha el proyecto en algunos de los países. Por último, el segundo informe sobre la marcha realizado (diciembre de 2008) señala que *“a nivel de los países no existe ninguna programación sólida que sea común a todos los organismos de las Naciones Unidas que participan en actividades similares en situaciones de emergencia”*.

63. En cambio, en Kenya existe un equipo interinstitucional que se reúne periódicamente<sup>53</sup> y se ha elaborado un interesante proyecto de trama conceptual y estratégica para la consolidación de la paz y la prevención de conflictos en Kenya, el cual hace hincapié en los conceptos combinados de seguridad de la comunidad y de cohesión social. Así pues, de forma paralela al proyecto subregional, existe una coordinación eficaz entre los organismos de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz y la prevención de conflictos.

#### 4.4 ÁFRICA SUBSAHARIANA

64. El mandato del PEER abarca todos los países y territorios del África subsahariana devastados por conflictos y situaciones de postconflicto. Tal y como recuerdan los documentos de los proyectos, *“desde su creación, el PEER ha realizado actividades en 12 países (Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Rwanda, Somalia, Tanzania, Yemen y Zambia)”*<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> Burundi, Eritrea, Kenya, Uganda, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Somalia y Sudán (Sur de Sudán).

<sup>49</sup> 100.000 dólares, código SISTER 33122110.

<sup>50</sup> Centro Japonés para la Prevención de Conflictos, acuerdo de asociación operativa de 30 de mayo de 2008 suscrito por ADG/AFR (576.500 dólares).

<sup>51</sup> Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África (1993, 1998, 2003, 2008).

<sup>52</sup> Memorando de 23 de junio de 2008 del Subdirector General del Departamento África.

<sup>53</sup> PNUD, OCHA, UNICEF, UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer), UNESCO-PEER, UN-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) y OIM (Organización Internacional para las Migraciones).

<sup>54</sup> Ejemplo: propuesta de un proyecto para reforzar la capacidad de acción de las comunidades en Kenya a través de una cultura de la paz (10 de mayo de 2009).

65. En el ámbito del refuerzo de capacidades, el PEER ha proyectado tres actividades de Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP)<sup>55</sup> que se financian con fondos procedentes del presupuesto ordinario de la Oficina Regional de Educación para África (BREDA), con sede en Dakar. Estas actividades se desarrollarán en la República Democrática del Congo, Guinea-Bissau y Côte d'Ivoire.

66. En el caso de la República Democrática del Congo, hasta ahora se ha iniciado una sola acción, con un presupuesto de 20.000 dólares. Se trata de una acción de formación técnica que el Programa ha realizado sin disponer de los créditos anunciados por la Oficina Regional, es decir, anticipando la suma correspondiente.

67. Esta actividad, que en realidad no es nueva<sup>56</sup>, consiste en organizar una formación *in situ* y en enviar libros. Respecto a esta última cuestión, el informe de una misión del PEER llevada a cabo en febrero-marzo de 2009 en Kinshasa y Mbandaka señala lo siguiente: *“se constató que los programas de EPT destinados a la provincia del Ecuador no se habían enviado a Mbandaka para su distribución desde octubre de 2006, a raíz de lo cual hicimos lo necesario para enviar 77 kilos de programas a Mbandaka a través de una compañía aérea local”*.

68. En el momento de la realización de la misión, las otras dos actividades se encontraban a la espera de que se confirmase la financiación correspondiente (50.000 dólares). Según el coordinador del PEER, dichas actividades podrán iniciarse en cuanto se reciba la financiación, pero ya en febrero de 2008 la misión interna del Departamento África (AFR) señalaba que *“para desarrollar la misión, se estaban preparando con el BREDA propuestas concretas para utilizar la contribución de 70.000 dólares procedente del Sector de Educación”*.

69. En Côte d'Ivoire, las acciones se plantean en el marco de las *“Propuestas del Director General sobre un programa global de asistencia especial después del conflicto, en las esferas de competencia de la UNESCO, en favor de Côte d'Ivoire”*<sup>57</sup>. Se realizó una primera misión del 6 al 13 de junio de 2008, pero en junio de 2009 sus propuestas aún no habían recibido respuesta alguna.

## 5. PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA PEER

### 5.1 ARTICULACIÓN CON LA OFICINA DE LA UNESCO DE NAIROBI

70. Hasta el momento los vínculos existentes entre la Oficina de Nairobi y el PEER son limitados. Somalia se encuentra bajo la responsabilidad de la Oficina de Nairobi, mientras que el PEER es un programa descentralizado que carece de las atribuciones de una oficina fuera de la Sede. Se le ha recordado esta distinción al Coordinador: *“Así pues, hay que evitar confundir el cargo de Coordinador con el de Jefe de una oficina fuera de la Sede. Sólo los jefes de oficina reciben del Director General el mandato de representantes de la Organización ante los Estados Miembros en los que han sido destinados. En el caso de Somalia, el DIR/NAIROBI es el único representante del Director General ante el Gobierno somalí y el único facultado para firmar los documentos MANUD del equipo de las Naciones Unidas en el país. Habida cuenta del contexto específico somalí, este puede delegarle determinadas funciones, ya que es usted quien desarrolla las actividades del programa sobre el terreno”*<sup>58</sup>. Sin embargo, no existe ningún tipo de cooperación entre la Oficina y el Programa PEER.

71. A la luz de lo expuesto, es necesario reflexionar sobre la ubicación del programa PER, puesto que, por un lado, el PEER actúa en la misma zona geográfica que la Oficina Regional de Ciencias y que, por el otro, debe trabajar con la Oficina Regional de Educación de Dakar que, según la

<sup>55</sup> Carpintería, albañilería, mecánica de automóviles, costura e instalaciones eléctricas.

<sup>56</sup> El proyecto se había iniciado en 2003.

<sup>57</sup> Resolución 34 C/60 – Decisión 179 EX/38.

<sup>58</sup> Memorando ADG/AFR de 19 de noviembre de 2007.

misión interna citada más arriba, debe actuar como *“la oficina central de cooperación continental con el PEER y, al mismo tiempo, encargarse del apoyo técnico y financiero al Sector ED”*.

72. Para empezar, se podrían tomar medidas sencillas para mejorar la coordinación entre las dos entidades de la UNESCO en Nairobi:

1. Concentrar los servicios en un mismo lugar para evitar la dispersión del personal, que no contribuye a fomentar un espíritu de equipo.
2. Organizar reuniones periódicas y formalizadas en las que participen el director de la Oficina, el coordinador y los responsables de los proyectos. A partir de estas reuniones habría que elaborar un informe y enviarlo a los servicios competentes de la Sede.
3. Mantener un intercambio sistemático de proyectos de estudios o actividades en los ámbitos en los que es posible actuar en común.
4. Poner en común el parque de vehículos disponible en las instalaciones de Nairobi.

73. En el ámbito administrativo y financiero, la supervisión temporal del AO/PEER por parte de la Asistente de Oficial Administrativa de la Oficina de Nairobi<sup>59</sup>, que ha llegado a su término tal y como estaba previsto, ha dado buenos resultados. Los auditores han observado que el AO/PEER se ha esforzado especialmente en hacer suyos los procedimientos administrativos y financieros.

74. Respecto a la elección de la implantación del PEER, no parece que tenga mayor importancia, ya que el Programa está destinado a situaciones de urgencia y, por lo tanto, interviene en zonas que cambian permanentemente.

## 5.2 LUGAR Y PAPEL DEL PEER EN EL SENO DE LA UNESCO

75. En mayo de 2008, el Subdirector General del Departamento África afirmaba que había aún *“lagunas por llenar [...] en la integración efectiva del programa en el seno de la Organización”* (véase el párrafo 37).

76. Los objetivos del Programa PEER han ido evolucionando (véanse los párrafos 4-12): en 1994, el Programa debía responder a las emergencias provocadas por conflictos armados y catástrofes naturales; en 1997, a las *“situaciones de emergencia tal y como estas acontecen en el mundo”*, y en 1998, sus objetivos eran la *“educación para los refugiados y las situaciones de emergencia”*, así como *“fomentar una cultura de paz”*.

77. En noviembre de 2007, la Conferencia General pidió al Departamento África ayuda para *“los países en situación de final de crisis y de reconstrucción tras un conflicto o catástrofe a fin de satisfacer las necesidades en materia de educación de grupos vulnerables, en especial a través de la orientación y la supervisión de la ejecución racional del Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (PEER)”*<sup>60</sup>.

78. Para que el Programa PEER se ejecute de modo “racional” tal y como pedía la Conferencia General, éste debe tener en cuenta varios elementos constatados o confirmados por la auditoría externa, además de otras misiones o auditorías:

- La cooperación de la Organización con Somalia, que debe adoptar fórmulas flexibles y descentralizadas, sigue haciéndose mayoritariamente a través del Programa PEER y no de la Oficina de Nairobi, pese a la vinculación administrativa de 2006;

<sup>59</sup> Memorando ADG/AFR de 30 de mayo de 2008.

<sup>60</sup> 34 C/5, párrafo 10101. Véase también la Resolución 34 C/54 (1).

- A pesar de la transformación del PEER en “*programa intersectorial*”, en 2004, la “*educación*” sigue siendo el cometido principal del programa. Sin embargo, el mandato de “*Consolidación de la paz y prevención de conflictos*”, especialmente a través de la articulación con el desarrollo económico y social, constituye un elemento importante en la actividad y las competencias del personal del PEER;
- La estructura presupuestaria del PEER sigue siendo frágil y sólo se equilibra de forma puntual con fondos de la cuenta FITOCA<sup>61</sup> o del Programa de Participación;
- El PEER debe ser reconocido como un actor de pleno derecho por los organismos de las Naciones Unidas y las demás fuentes de financiación, para lo cual necesita ganar visibilidad. También debe saber cómo utilizar de forma pertinente las redes de la UNESCO (*oficinas regionales e institutos como el IICBA*). En este sentido, la Sede debe desempeñar un papel central para que la cooperación sea más efectiva.

## 6. CONCLUSIÓN

79. Tal y como subrayaba el Director General en 2001, las “*situaciones de crisis, de conflictos y de catástrofes naturales en los Estados Miembros*” exigen a la Organización un “*trabajo intersectorial*”, la “*comunicación entre la Sede y las oficinas fuera de la Sede*”, y una coordinación con los Estados de que se trata<sup>62</sup>. La Estrategia a Plazo Medio 2008-2013, entre cuyos objetivos de programas figura el apoyo a países en situación de postconflictos y catástrofes, precisa que “*la UNESCO se esforzará por fortalecer su cooperación con las organizaciones intergubernamentales regionales poniendo en marcha acciones de consolidación de la paz*”<sup>63</sup>. Es probable que un programa específico y temporal no sea la respuesta más adecuada de la Organización para afrontar este tipo de situaciones.

### **Observaciones de la Directora General:**

**La Directora General agradece al Auditor Externo su informe sobre la gestión del Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y Reconstrucción (PEER) de la UNESCO, acepta todas las recomendaciones que figuran en él y procurará ponerlas en práctica en la medida en que sea factible. Algunas de estas recomendaciones ya se están aplicando.**

<sup>61</sup> El contrato del ALD se extinguirá de modo irrevocable el 31 de mayo de 2010.

<sup>62</sup> Circular DG/Memo/01/04 de 7 de marzo de 2001.

<sup>63</sup> 34 C/4, objetivo estratégico 14 del programa.



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

# Consejo Ejecutivo

184ª reunión

# 184 EX/8

## Parte V

PARÍS, 19 de marzo de 2010  
Original: Francés

Punto 8 del orden del día provisional

### INFORMES DEL AUDITOR EXTERNO

#### PARTE V

#### INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE LA OFICINA DE BRASILIA DESDE LAS ÚLTIMAS AUDITORÍAS

#### RESUMEN

De conformidad con la Decisión 179 EX/31 (IV), el Auditor Externo presenta su evaluación de la aplicación de las recomendaciones formuladas en los informes anteriores.





**Auditor de Cuentas de la  
Organización de las Naciones Unidas  
para la Educación, la Ciencia  
y la Cultura UNESCO**



# Aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo

## Oficina de la UNESCO en Brasilia

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>2. CURSO DADO A LAS RECOMENDACIONES .....</b>	<b>7</b>
2.1 Viajes: regularización de la gestión anterior y creación de un servicio de viajes.....	7
2.1.1 Regularización de las anomalías de la gestión anterior.....	7
2.1.2 Nuevo proveedor.....	7
2.1.3 El proceso de responsabilización de los asociados.....	8
2.1.4 Establecimiento efectivo de un servicio y nuevos métodos de trabajo y de control.....	8
2.2 La tutela ejercida sobre la Oficina de Brasilia .....	9
2.3 La división de informática.....	10
2.4 Recursos humanos de la Oficina .....	10
2.4.1 La evolución general del personal.....	10
2.4.2 La parte de las tareas administrativas.....	12
2.4.3 La política de contratación de personal de la Oficina.....	12
2.4.4 El fortalecimiento de la Oficina de Recursos Humanos .....	13
2.4.5 La aplicación por la Oficina de un nuevo organigrama .....	13
2.5 Los riesgos de litigio.....	13
2.6 Las delegaciones .....	14
2.7 Los proyectos.....	15
2.7.1 Seguimiento de los proyectos .....	15
2.7.2 Reorientación y mandato de la UNESCO .....	15
2.7.3 Evaluación de los proyectos.....	17
2.7.4 El interés por las conclusiones de los órganos de control brasileños .....	17
2.7.5 El caso particular del Programa Criança Esperança.....	17
<b>3. PERSPECTIVAS DE LA OFICINA DE LA UNESCO EN BRASILIA.....</b>	<b>17</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

1. En la 179ª reunión, celebrada del 1º al 17 de abril de 2008, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, tras examinar el informe y tomar nota de los progresos realizados por la Oficina de Brasilia, pidió al Auditor Externo que le siguiera informando acerca de la aplicación de las recomendaciones en su informe de seguimiento.

2. Con ese fin, un auditor viajó a Brasilia, donde permaneció del 25 al 29 de enero de 2010, a fin de seguir la aplicación de las recomendaciones formuladas en las misiones precedentes. Previamente, se organizaron en la Sede entrevistas con la Oficina del Contralor (BOC) y el Servicio de Supervisión Interna (IOS). En el curso de la misión, se celebraron entrevistas con el equipo de dirección y los responsables de unidades de la Oficina, así como con representantes del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y del Contralor General de la Unión (CGU).

3. En esta misión de seguimiento no se procedió a un nuevo examen de conjunto de la gestión de la Oficina.

4. En los últimos años, la Oficina de Brasilia fue objeto de varias auditorías internas y externas, y consultores externos procedieron a un examen de los recursos humanos, así como a una evaluación del modelo territorial de la Oficina. La Oficina se ha abocado a una fase decisiva de reorientación. La supresión de las delegaciones, que culminará en marzo de 2010, se acompaña de un nuevo enfoque en materia de realización de proyectos. La presencia en la Oficina de personas que han ejercido actividades profesionales en otros organismos internacionales (como la FAO, el PNUD y el UNICEF) representa una ventaja en el proceso de búsqueda de prácticas idóneas.

5. Las conclusiones de la misión confirman la tendencia ya constatada en el control anterior: el conjunto de las recomendaciones se ha llevado a la práctica o se encuentra en vías de aplicación.

**Cuadro 1 – Situación de las recomendaciones formuladas en las dos misiones anteriores**

Recomendaciones	Aplicación	Observaciones
<b><u>Informe 177 EX/54</u></b>		
<p><b><u>Recomendación Nº 1:</u></b>                      Tiene carácter prioritario la creación de un servicio encargado de los viajes que vele por que la compra de billetes para el transporte se lleve a cabo de modo adecuado, se ocupe de la supervisión de las transacciones y realice ocasionalmente comprobaciones. Esta unidad podría aprovechar las numerosas recomendaciones formuladas en ese ámbito por el Servicio de Supervisión Interna</p>	<b>Aplicada</b>	Culminada la creación del servicio y verificación de expedientes anteriores (1º de junio de 2009), y selección de una nueva agencia de viajes.
<p><b><u>Recomendación Nº 2:</u></b>                      Actualmente, la autonomía de que dispone la Oficina es muy limitada. Ahora bien, convendría que el Director pudiera encargarse ahora de la gestión corriente de la Oficina.</p>	<b>En curso</b>	
<p><b><u>Recomendación Nº 3:</u></b>                      Hay que acabar con la práctica que consiste en no suspender los compromisos de gastos cuando éstos son superiores al importe de los fondos recibidos. Ese mecanismo sigue aplicándose pese a las recomendaciones de la auditoría interna y del Auditor Externo. No sólo no es regular sino que además mengua la fiabilidad de las informaciones de que se dispone en la Sede (a través del sistema FABS) sobre la Oficina brasileña (que utiliza el sistema informático SICOF).</p>	<b>Aplicada (constatación de la misión anterior)</b>	No se pudo comprobar durante esta misión, debido a que ahora se ha puesto en funcionamiento el FABS.

Recomendaciones	Aplicación	Observaciones
<p><b><u>Recomendación N° 4:</u></b></p> <p>Recomendamos que se contrate a la mayor brevedad a un encargado del servicio informático de alto nivel. No debería dejarse de dar la importancia que merece a la división de informática de la Oficina de Brasilia, so pretexto de que se trata de funciones técnicas. La existencia de un servicio informático sólido y fiable es algo indispensable para una unidad que administra proyectos con presupuestos de varios centenares de millones de dólares, efectúa más de 1.000 pagos diarios y administra más de 130 millones de dólares en caja. Si no convierte esas funciones en auténticas actividades profesionales, y les dedica los medios necesarios, la Oficina va a seguir funcionando con soluciones locales, con la consiguiente mala comunicación con la Sede. La aplicación de las recomendaciones del Auditor Externo (presentadas de modo pormenorizado en su informe sobre los estados financieros de 2004-2005) pasa por una armonización de SICOF y de FABS.</p>	<p><b>Aplicada</b></p>	<p>Efectuada la migración (4 de febrero de 2009).</p>
<p><b><u>Recomendación N° 5:</u></b></p> <p>Recomendamos que se reduzca en toda la medida de lo posible la utilización atípica de los contratos temporales, no sólo porque se basa en una aplicación de los contratos que no corresponde al motivo por el que se establecieron, sino también porque esas situaciones precarias generan desmoralización y hacen que sea aún mayor el riesgo de que personal competente y experimentado abandone el servicio. Es necesario regularizar los regímenes contractuales, como lo es prever la evolución del personal de la Oficina.</p>	<p><b>En curso</b></p>	<p>La utilización de contratos temporales todavía da lugar a algunas observaciones menores, sobre las cuales la Sede debe pronunciarse.</p>
<p><b><u>Recomendación N° 6:</u></b></p> <p>Recomendamos el fortalecimiento de esa unidad, cuya dotación de personal parece ser insuficiente. Ese fortalecimiento es tanto más deseado cuanto que, durante ese periodo de reorganización, al jefe de los servicios administrativos le queda poco tiempo para participar en la gestión de los recursos humanos.</p>	<p><b>Aplicada</b></p>	

Recomendaciones	Aplicación	Observaciones
<b><u>Informe 179 EX/31</u></b>		
<b><u>Recomendación N° 1:</u></b> Proseguir el trabajo de regularización iniciado con la agencia de viajes y fijar con la Sede una fecha límite para las pesquisas relativas a las cancelaciones.	<b>Aplicada</b>	
<b><u>Recomendación N° 2:</u></b> Una vez concluido el trabajo de regularización de la gestión pasada, habrá que adoptar, en coordinación con la Sede, una decisión sobre la evolución de la colaboración existente con la agencia de viajes y sobre la organización de un procedimiento de llamado a licitación para la reanudación de esta prestación.	<b>Aplicada</b>	
<b><u>Recomendación N° 3:</u></b> Terminar lo antes posible el proceso de responsabilización de los asociados en materia de seguimiento del procedimiento de viajes.	<b>Aplicada</b>	
<b><u>Recomendación N° 4:</u></b> Flexibilizar paulatinamente la tutela administrativa sobre la Oficina en la gestión corriente con objeto de propiciar el regreso a condiciones de trabajo idénticas a las de otras oficinas fuera de la Sede.	<b>No se ha aplicado</b>	En espera del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías interna y externa. Es necesario reexaminar la delegación de autoridad.
<b><u>Recomendación N° 5:</u></b> Definir rápidamente y aprobar el nuevo organigrama de la Oficina.	<b>Aplicada</b>	
<b><u>Recomendación N° 6:</u></b> Estimar los posibles recursos contenciosos vinculados a los contratos en curso efectuando un seguimiento analítico y calcular las pérdidas probables derivadas de los casos que aún no se han juzgado basándose en las pérdidas sufridas en los litigios de derecho laboral.	<b>Aplicada</b>	

Recomendaciones	Aplicación	Observaciones
<p><b><u>Recomendación N° 7:</u></b>  Analizar y prever los riesgos de imagen vinculados a las posibles decisiones de principio desfavorables a la inmunidad de jurisdicción.</p>	<p><b>Aplicada</b></p>	<p>El riesgo no está resuelto, pero no se requiere recomendación al respecto.</p>
<p><b><u>Recomendación N° 8:</u></b>  En lo que respecta a la formulación de las recomendaciones relativas a las delegaciones, velar por la concentración, el establecimiento de prioridades y la aclaración de las recomendaciones relativas a las delegaciones en aras de una ejecución más rápida y pertinente. Por lo que se refiere a la existencia y las modalidades de funcionamiento de las delegaciones, tomar con prontitud una decisión sobre el principio de las delegaciones y, llegado el caso, aprobar los documentos que rigen su funcionamiento.</p>	<p><b>En curso de aplicación</b></p>	<p>Evaluación realizada en noviembre de 2009. Parte de la plantilla no se ha renovado. Han de adoptarse medidas de aquí a marzo de 2010.</p> <p>Sujeto a las medidas complementarias anunciadas para fin de marzo de 2010.</p>
<p><b><u>Recomendación N° 9:</u></b>  La Oficina de la UNESCO en Brasilia ha de adoptar medidas para garantizar que la reorientación de la cartera de proyectos sea efectiva a finales de 2008 y que la finalización de los proyectos no se difiera un año más.</p>	<p><b>Aplicada</b></p>	<p>Si bien los proyectos se consideran concluidos, aún no es el caso para la ejecución financiera de cuatro proyectos, dos de ellos terminados desde el 31 de diciembre de 2008.</p>
<p><b><u>Recomendación N° 10:</u></b>  El seguimiento de los proyectos deberá definirse con mayor claridad para discernir entre lo que corresponde al control y lo que se considera gestión directa. Sin perder de vista los problemas que afronta la Oficina de la UNESCO en Brasilia, la evaluación ha de realizarla un experto independiente y tendrá como parámetros imprescindibles la evaluación de la viabilidad de las actividades acometidas y el cumplimiento de las condiciones de transferencia de responsabilidades a los asociados nacionales.</p>	<p><b>Aplicada</b></p>	<p>Se están elaborando las primeras evaluaciones externas.</p>
<p><b><u>Recomendación N° 11:</u></b>  El Auditor Externo preconiza que la Oficina se dirija a las autoridades del Brasil a fin de aprovechar la información derivada de los controles de la ejecución nacional de sus actividades de cooperación.</p>	<p><b>No se ha aplicado</b></p>	

Recomendaciones	Aplicación	Observaciones
<p><b><u>Recomendación N° 12:</u></b>                      Pronunciarse rápidamente sobre el proyecto de acuerdo entre la UNESCO y la cadena de televisión y, si procede, poner en marcha controles externos sobre las realizaciones del programa.</p>	<p><b>Aplicada parcialmente</b></p>	<p>En la fecha en que se realizó la auditoría, los controles externos que prevé el acuerdo firmado no se habían llevado a cabo.</p>
<p><b><u>Recomendación N° 13:</u></b>                      Definir en 2008 las características y el campo de acción de la Oficina de Brasilia para 2010-2011. Debe haber una estrecha concertación entre la Oficina y la Sede. La Sede deberá aportar respuestas de manera reactiva.</p>	<p><b>Aplicada para el bienio 2008-2009</b></p>	<p>En curso de aplicación para los años 2010-2011.</p>



## 2. CURSO DADO A LAS RECOMENDACIONES

### 2.1 Viajes: regularización de la gestión anterior y creación de un servicio de viajes

6. En el informe 177 EX/54 se recomendaba crear un servicio de viajes y tener en cuenta las múltiples recomendaciones formuladas por el Servicio de Supervisión Interna. Por otra parte, en el informe 179 EX/31 se recomendaba proseguir el trabajo de regularización iniciado y organizar un procedimiento de llamado a licitación para la reanudación de esta prestación.

#### 2.1.1 Regularización de las anomalías de la gestión anterior

7. En la recomendación N° 1 del informe 179 EX/31 (Parte III), se invitaba a la Oficina a proseguir el trabajo de regularización iniciado con la agencia de viajes y fijar una fecha límite para las pesquisas relativas a las cancelaciones.

8. En concertación con la Sede, la labor de regularización finalizó el 1º de junio de 2009. Abarcó dos aspectos concretos: el reembolso de los billetes de avión de las misiones anuladas, así como el de los correspondientes viáticos (DSA<sup>1</sup>) abonados. Se inició un procedimiento de reembolso de 3.251 billetes de avión<sup>2</sup>, lo que representa un total de 3.140.479 reales (BRL)<sup>3</sup>. De ellos el 83% (2.687 billetes) se reembolsaron, por un valor de 2.817.735 BRL, es decir el 90% de la suma total. Unos 120 billetes no pudieron reembolsarse debido a las cláusulas contractuales aplicadas al ser emitidos (53.738 BRL); 222 billetes tampoco se reembolsaron por haber expirado los plazos (118.665 BRL); otros 222 billetes se utilizaron en misiones ulteriores (150.341 BRL). En consecuencia, se estiman las pérdidas totales en 322.774 BRL.

9. Se solicitó el reembolso de los viáticos abonados para 544 de las 3.251 misiones anuladas (247.622 BRL). Se obtuvieron 347 reembolsos, por un valor de 163.779 BRL. No se han reembolsado las dietas correspondientes a 197 misiones (83.843 BRL). Los interesados figuran en una lista de “consultores descorteses”.

#### 2.1.2 Nuevo proveedor

10. En la recomendación N° 2 del informe 179 EX/31 (Parte III) se propugnaba adoptar una decisión sobre la evolución de la colaboración existente con la agencia de viajes.

11. Un grupo de trabajo interinstitucional<sup>4</sup> se constituyó en 2006. Bajo los auspicios del PNUD, una licitación fue convocada en 2008. La elección de la agencia se sometió luego al examen del Comité de Contratos de la Sede, aprobándose el 23 de abril de 2009. En julio de 2009 se firmó un acuerdo entre la UNESCO y Fly Tour – American Express, con validez por tres años.

12. Por otra parte, la Oficina procedió a negociaciones directas con tres compañías aéreas (United Airlines en agosto de 2009, GOL en abril de 2008 y TAM en julio de 2008). Esto permitió reducir los costos de los billetes en un 30, 56 y 20%, respectivamente.

13. El ahorro principal proviene de las tarifas negociadas con las compañías aéreas.

---

<sup>1</sup> *Daily subsistence allowance* (dietas).

<sup>2</sup> En el período considerado se emitieron 119.628 billetes.

<sup>3</sup> Reales brasileños. 1 \$ = 1,795 BRL.

<sup>4</sup> PNUD, UNESCO, OMS, UNICEF, Banco Mundial, OIT, FAO, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Departamento de las Naciones Unidas para la Seguridad, FNUAP y ONUSIDA.

### 2.1.3 El proceso de responsabilización de los asociados

14. En la recomendación N° 3 del informe 179 EX/31 (Parte III) se instaba a terminar lo antes posible el proceso de responsabilización de los asociados en materia de seguimiento del procedimiento de viajes. Varias medidas se adoptaron con tal fin.

15. Se estableció una lista de consultores descorteses a los efectos de su exclusión. Esta lista comprende 7.689 nombres<sup>5</sup> y está a disposición de los demás organismos de las Naciones Unidas.

16. En 2008 se organizaron dos sesiones de formación para el personal de la Oficina<sup>6</sup> y los principales asociados, a los efectos de difundir las prácticas idóneas. La ejecución del plan de formación se suspendió en 2009, pero se prevé organizar una sesión en 2010, en coordinación con el Ministerio de Educación.

17. En 2008 se efectuaron 18 misiones de verificación en el terreno, basadas en criterios establecidos conjuntamente con la Sede. No prosiguieron en 2009, ya que las limitaciones de la puesta en funcionamiento del FABS afectaron al servicio. Esta actividad, que se apoya en una lógica de prevención, requiere una colaboración plena de los coordinadores de proyectos. Las 18 verificaciones se refieren a cerca de 600 viajes<sup>7</sup>. Se constataron anomalías en 390 de ellos. Es de lamentar que esta labor no haya sido objeto de una validación metodológica por escrito y firmada, como había recomendado el Servicio de Supervisión Interna.

18. Las solicitudes de declaración de responsabilidad (*Responsibility letters*) cursadas a todos los asociados coordinadores de proyectos, a fin de que se comprometieran a comprobar los distintos puntos del procedimiento de seguimiento, fueron objeto de particular atención y la Oficina reiteró la petición en numerosos casos. En 2009 se había obtenido el 84,65% de las respuestas. En 2007, el índice de respuestas sólo llegaba al 49%. Por lo tanto, el trabajo de la Oficina en este terreno ha sido eficaz.

19. Conviene aprovechar el momento de la reorganización del servicio y la puesta en funcionamiento del FABS para consagrar más tiempo al control interno de los expedientes, en especial los que se refieren a asociados institucionales. El sitio web de la Oficina y las funciones ofrecidas por el portal del FABS podrían utilizarse para informar a los asociados acerca de sus obligaciones. En efecto, podría inducirseles a utilizar el portal del FABS, donde se les informaría sistemáticamente de sus obligaciones relativas a los procedimientos que deben respetar. Tal información sustituiría al envío de declaraciones de responsabilidad.

**Recomendación N° 1: Utilizar las funciones del portal web del FABS para mejorar la información de los asociados institucionales.**

### 2.1.4 Establecimiento efectivo de un servicio y nuevos métodos de trabajo y de control

20. No existe un plan de trabajo propiamente dicho para el servicio de viajes en su conjunto, que hoy comprende tres personas. El organigrama funcional del servicio da cuenta de ello. No obstante, debería ponerse al día.

<sup>5</sup> El sistema parece fiable, ya que se apoya en el CPF (*Cadastro de Pessoas Físicas*), datos de identificación obligatorios para toda persona residente en el Brasil.

<sup>6</sup> Un total de 46 personas participaron en esta formación.

<sup>7</sup> Compárese con las cifras del total de viajes (32.237 en 2007 y 27.585 en 2008).

21. El Servicio de Supervisión Interna había recomendado la confección de una guía; la misma existe en portugués desde 2009<sup>8</sup>.

22. Los planes de viajes de cada servicio están sujetos a la aprobación del Director. Ahora bien, de los 12 planes de viajes correspondientes al segundo semestre de 2009 que fueron examinados, sólo dos llevaban fecha de aprobación.

23. Se verificaron, en el curso de esta misión, 57 expedientes con orden de pago<sup>9</sup>, a fin de comprobar su conformidad con el Manual Administrativo. Ha de observarse que el propio servicio creó un cuadro destinado a la verificación.

24. Se ha podido constatar, principalmente, lo siguiente:

- los informes de las misiones no siempre se presentan en los plazos que establece el Manual (15 días después del retorno de la misión como máximo)<sup>10</sup>, dando lugar a un trabajo administrativo adicional para recordar a los interesados esta obligación. La deficiencia se ha observado en seis casos, pero la verificación no pudo hacerse de manera sistemática, ya que no siempre se indica la fecha de entrega del informe;
- en un expediente, la aprobación del Director no aparece en la orden de misión; en otro caso, dicha aprobación tuvo lugar cuando la misión ya se estaba realizando;
- en 16 expedientes se observó el incumplimiento del plazo de dos semanas previo a la realización de la misión para presentar una solicitud de orden de misión<sup>11</sup>. Además, tampoco pudo efectuarse una verificación sistemática sobre este punto por no precisarse en todos los casos la fecha de presentación de la solicitud.

25. La Oficina posee cuatro salas equipadas para videoconferencia, por lo que sin duda podría economizar recursos optando por este sistema en sustitución de un cierto número de desplazamientos, como recomienda el Manual Administrativo.

26. La reorganización del servicio también debería ser la ocasión de orientar más el control interno hacia los asociados institucionales. Esto podría sustituir al envío de declaraciones de responsabilidad.

## **2.2 La tutela ejercida sobre la Oficina de Brasilia**

27. En la recomendación N° 4 del informe 179 EX/31 (Parte III) se abogaba por una flexibilización paulatina de la tutela administrativa sobre la Oficina en lo que se refiere a la gestión corriente, a fin de propiciar el retorno a condiciones de trabajo idénticas a las de otras oficinas fuera de la Sede. En su comentario, el Director General supeditaba en particular dicha flexibilización al establecimiento de los parámetros necesarios para el control y a la puesta en funcionamiento cabal del sistema de presupuesto y contabilidad FABS. Esto último tuvo lugar en febrero de 2009.

---

<sup>8</sup> *Caderno de referencia – Viagens*, mayo de 2009, 41 páginas.

<sup>9</sup> Se trata de pagos al personal de la Oficina y no a los asociados institucionales.

<sup>10</sup> Punto 15.2, párrafo 5.8.

<sup>11</sup> Punto 15.2, apartado 5.4.b) del Manual Administrativo.

28. En el informe 179 EX/31 (Parte III) se mencionaba el deseo de la Oficina de restablecer un comité local de contratos. En su comentario, el Director General precisó que, “*según las normas habituales de la UNESCO, actualmente en ninguna oficina fuera de la Sede [había] un comité de contratos*”. Cabe señalar que el Manual prevé la posibilidad de crear un comité local de contratos, a petición de la entidad interesada y tras recabar la opinión por escrito del Comité de Contratos (punto 326.27), y que otros organismos de las Naciones Unidas cuentan con comités locales de este tipo.

29. Sin embargo, tal situación sólo puede darse cuando la entidad en cuestión dispone localmente de personal suficientemente cualificado para que sus dictámenes sean objetivos.

### **2.3 La división de informática**

30. El Auditor Externo había recomendado la contratación de un encargado del servicio (informe 177 EX/54, recomendación N° 4).

31. El servicio tiene ahora un organigrama claro. La opción de una contratación interna y la movilización del personal han contribuido al éxito del plan de transición al FABS. Por otra parte, la Oficina de Brasilia ha obtenido la recompensa 2009 de la UNESCO por el trabajo en equipo en la puesta en funcionamiento del FABS.

32. La migración del sistema informático contable y financiero de Brasilia (SICOF) al FABS tuvo lugar el 4 de febrero de 2009, al cabo de un periodo de transición de un mes de duración. Se efectuó siguiendo las normas del SAP. Alrededor de 740 coordinadores de programas en las instituciones asociadas tienen hoy acceso a la interfaz FABS-web, sucesora de SICOF-web, con informaciones financieras no estratégicas. Se han definido y formalizado los procedimientos de acceso de los usuarios, así como la gestión de sus derechos.

33. Se ha puesto en marcha un plan de formación. En los cursos programados se ha constatado un índice de presencia muy satisfactorio.

### **2.4 Recursos humanos de la Oficina**

#### **2.4.1 La evolución general del personal**

34. En los informes 177 EX/54 y 179 EX/31 (Parte III) se recomendaba reducir en la medida de lo posible la utilización de contratos temporales, regularizar los regímenes contractuales y prever la evolución del personal.

35. El personal de la Oficina tiende a reducirse. No obstante, la disminución sólo comenzó en 2009 y ello por diversos motivos: la necesidad de cubrir las bajas, de tener en cuenta las obligaciones contractuales, de transformar algunos puestos, de adoptar medidas relativas a las delegaciones y, en términos más generales, de someter el nuevo organigrama a la aprobación de la Sede. La evolución del personal se presenta como sigue:

**Cuadro Nº 2: Evolución del personal de la Oficina de Brasilia**

	31 de diciembre de 2006	31 de diciembre de 2007	31 de diciembre de 2008	31 de diciembre de 2009	Perspectivas en 2010
Personal con contratos de larga duración con cargo a la FITOCA:	52	52	49	49	44
-funcionarios internacionales	2	1	1	2	2
-personal local	50	51	48	47	42
Personal con contratos de larga duración financiado con cargo al Programa Ordinario:	7	6	7	7	7
-funcionarios internacionales		1	2	3	3
-personal local		5	5	4	4
Personal "temporal":	65	82	127	121	80
-contratos de servicios (SC)	54	46	102	115	77
-acuerdos de servicios especiales (SSA)	11	36	25	6	3
Otros "temporales":	11	9	9	13	11
-consultores	4	3	4	5	5
-contratos de honorarios	7	6	5	8	6
Total	135	149	192	190	142

Fuente: sobre la base de datos comunicados por la Oficina de Brasilia.

36. La evolución que aquí se describe ha registrado una aceleración a fines de 2009. De los 75 casos de rescisión o no renovación de contratos (33 en 2008), 50 se produjeron en diciembre de 2009. Teniendo en cuenta las contrataciones efectuadas en 2008 (5 consultores y 17 contratos SC o SSA<sup>12</sup>) y en 2009 (13 consultores y 15 contratos SC o SSA), el total neto de puestos suprimidos se eleva a cinco en 2008 y 47 en 2009. Las contrataciones concernían en algunos casos a puestos más altos, como consecuencia de una reclasificación de los puestos.

37. Estas tendencias, particularmente la aceleración producida en 2009, se explican en parte por las decisiones adoptadas acerca de la distribución territorial de la Oficina. En 2009, los 28 contratos rescindidos corresponden a las delegaciones, las que, al 1º de enero de 2010, ocupaban a 11 personas, todas con contratos de servicios o consultoría.

38. La capacidad de prever la evolución del personal es, por consiguiente, esencial para la conducción administrativa y presupuestaria de la Oficina. El Director de la Oficina ha comunicado a la Sede, el 22 de diciembre de 2008, un proyecto de estrategia al respecto. En efecto, la financiación del personal descansa en gran medida en la gestión de los proyectos que determinan los recursos de la FITOCA<sup>13</sup>. La reducción del número de proyectos repercute en los recursos de la FITOCA. Además, en el momento de efectuarse la misión, todavía no se habían resuelto las divergencias entre la Sede y la Oficina en cuanto al porcentaje de fondos con cargo a la FITOCA. El análisis de la evolución del personal da lugar a varias observaciones. La masa salarial ha aumentado durante los últimos tres años, pese a una estabilización del personal, debido al crecimiento del costo medio de los puestos. La FITOCA sigue representando más del 80% de la masa salarial, pero la parte de los puestos financiados con cargo al Presupuesto Ordinario ha aumentado de manera sustancial, como atestigua el cuadro que sigue, correspondiente a los periodos finalizados el 31 de diciembre de 2007, 2008 y 2009. A título informativo, se incluyen también los datos correspondientes a enero de 2010.

<sup>12</sup> Contratos de servicios (SC) y acuerdos de servicios especiales (*special services agreements* - SSA).

<sup>13</sup> Cuenta de Gastos Generales de los Fondos Fiduciarios (*Funds-in-Trust Overhead Costs Accounts*).

**Cuadro Nº 3: Evolución de la masa salarial presupuestada  
 (diciembre de 2007 – enero de 2010)**

Fuente presupues- taria	Número de contratos diciembre 2007	Costo anual diciembre 2007 (millones de dólares)	Número de contratos diciembre 2009	Costo anual diciembre 2009 (millones de dólares)	Número de contratos enero 2010	Costo anual enero 2010 (millones de dólares)
Programa Ordinario	6	0,445	14	1,168	8	0,939 <sup>14</sup>
FITOCA	153	6,256	155	7,809	106	5,654
Recursos extrapresu- puestarios	24	0,635	21	0,717	31	0,831
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>7,336</b>	<b>190</b>	<b>9,694</b>	<b>145</b>	<b>7,424</b>

Fuente: Oficina de Brasilia.

Nota - Tasa de cambio: 1 dólar estadounidense = 1,80 BRL (dic. 2007); 1,71 BRL (dic. 2009).

#### 2.4.2 La parte de las tareas administrativas

39. En el informe 177 EX/54 se estimaba en 130 de un total de 160 el número de personas empleadas total o parcialmente en responsabilidades ligadas a la gestión. Al 1º de enero de 2010, según los datos suministrados, 77 personas tenían a su cargo tareas administrativas directas, de un total de 142 empleados. Al parecer, pues, se ha hecho un importante esfuerzo a fin de reducir la parte administrativa. No obstante, la cifra no tiene en cuenta los puestos vacantes. En realidad, si éstos se sumaran, la reducción de puestos administrativos sólo llegaría al 10%.

#### 2.4.3 La política de contratación de personal de la Oficina

40. Como recordara en su nota la Oficina de Recursos Humanos el 9 de noviembre de 2007<sup>15</sup>, se sobreentiende que la contratación ha de responder a necesidades temporales o específicas. En la práctica, la Oficina de Brasilia establece contratos que no responden rigurosamente a estas disposiciones y se refieren, en algunos casos, a misiones permanentes y, en particular, de carácter administrativo.

41. La misión anterior de auditoría externa había constatado la firma de acuerdos de servicios especiales por un periodo de seis meses, en espera de una reorganización de la Oficina. El número de SSA se ha reducido de manera sustancial, pero algunos SSA se han convertido en contratos de servicios<sup>16</sup>. Algunos contratos de servicios originados en SSA se concertaron por una duración inferior a 11 meses, contrariamente a lo dispuesto en el Manual<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Esta evolución se debe a que siete personas se desempeñan con contratos temporales financiados con cargo a consignaciones adicionales (*additional appropriation*).

<sup>15</sup> Nota HRM/POL/CB/2007/27 de la Directora de la Oficina de Personal a los directores de unidades fuera de la Sede e institutos, sobre los acuerdos de servicios especiales y contratos de servicios.

<sup>16</sup> Por ejemplo, el SA 8875/2007, el SA 3511/2009, o el SA 1506/2009.

<sup>17</sup> Según la verificación de 15 expedientes. Anomalías constatadas en: SA 3790/2008, SA 8874/2007, SA 3796/2008, SA 3739/2008, SA 8867/2007, SA 3703/2008. Un caso contaba con el acuerdo de la Sede.

42. El propio sistema de contratación de este tipo y su financiación con cargo al presupuesto producen una incertidumbre jurídica. Los contratos terminan al 31 de diciembre del año *n*. Sin embargo, una parte importante del personal contratado se beneficia de hecho de renovaciones, sin que se firme un contrato en regla entre ambas partes. Durante las primeras semanas del año *n+1*, estas personas ejercen sus funciones al servicio de la UNESCO sin nombramiento.

**Recomendación N° 2: Hacer participar al servicio jurídico en la política de contratación de personal.**

**Recomendación N° 3: Supeditar la contratación de personal a que se compruebe la existencia de apoyo presupuestario y jurídico apropiado.**

#### **2.4.4 El fortalecimiento de la Oficina de Recursos Humanos**

43. El 26 de octubre de 2009 se contrató a un responsable del servicio, con grado P-4. Otro puesto fue objeto de una reclasificación, pasando de la categoría NOA a la NOB<sup>18</sup>. Esta contratación se ajusta a la recomendación N° 6.

44. Un Director Adjunto, encargado de programas y asuntos intersectoriales, fue contratado el 1° de abril de 2009.

#### **2.4.5 La aplicación por la Oficina de un nuevo organigrama**

45. En la recomendación N° 5 del informe 179 EX/31 (Parte III) se invitaba a la Oficina a definir rápidamente un nuevo organigrama y obtener su aprobación.

46. Un organigrama claro y coherente se aprobó en diciembre de 2008. Debería modificarse, para tener en cuenta la evolución de las delegaciones.

### **2.5 Los riesgos de litigio**

47. Al cabo de su misión efectuada en febrero de 2008, el Auditor Externo había formulado dos recomendaciones relativas a la gestión de los riesgos ligados a los asuntos en litigio pendientes en varias jurisdicciones. Cabe destacar algunos casos típicos.

48. El Tribunal Federal Supremo aún no se ha pronunciado sobre la inmunidad de jurisdicción. Cabe señalar que tres causas que conciernen al PNUD también se encuentran en sus manos. Un informe preliminar del Tribunal en favor de la inmunidad ya tiene efecto para algunos tribunales laborales, que ahora reconocen la inmunidad de jurisdicción.

49. No obstante, debe tenerse siempre presente la probabilidad de que un recurso de inconstitucionalidad se someta al Tribunal Supremo.

50. En lo que atañe a los contratos de cooperación con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), la UNESCO ha iniciado un diálogo con el fiscal general, en noviembre de 2008. El fiscal presentó un recurso en octubre de 2009, tras la aceptación, por la jurisdicción federal, del recurso civil. La Oficina hizo llegar una nota verbal al Ministro de Relaciones Exteriores recabando su apoyo en lo que concierne a la inmunidad de jurisdicción. En diciembre de 2009, el fiscal general concluyó favorablemente. Una primera suspensión del juicio contra la UNESCO fue ocasión, para el magistrado ponente, de pronunciarse en favor de la inmunidad de jurisdicción y, por ende, de la exclusión de todo pleito en lo civil.

<sup>18</sup> Administrador nacional (*national professional officer*) de categoría A o B, respectivamente.

51. La estimación del riesgo económico debe contemplar la cantidad de pleitos iniciados: 366 casos son del ámbito laboral, pero implican varios procedimientos iniciados por un mismo consultor. Se han juzgado 138 de estos casos: 16 sentencias son desfavorables a la UNESCO, y una de ellas se refiere a un caso en el que no se reconoció la inmunidad de ejecución. La apelación de primera instancia<sup>19</sup>, aplicada en 85 casos, dio lugar a 23 sentencias favorables a la UNESCO; dos casos, originariamente favorables, fueron objeto de revisión. En apelación de segunda instancia<sup>20</sup>, se juzgaron 80 casos, 26 de los cuales en forma favorable a la UNESCO. Nueve casos particulares se referían a querellantes sin relación alguna con la UNESCO pero que demandaban a instituciones nacionales que cooperan con la Organización. En cuatro casos, la UNESCO fue descartada del procedimiento; en otros tres casos, el juez designado reconoció la existencia de un vínculo de subordinación con la UNESCO. El fiscal general ha recurrido contra estas sentencias.

52. La suma total de demandas pecuniarias se eleva a 17.779.620 BRL. Ahora bien, esta suma comprende los 130 casos ya concluidos. La Oficina estima que el riesgo puede ascender de hecho a 12.421.486 BRL como máximo. En todo caso, se ha instaurado un seguimiento analítico cuantificado.

53. El riesgo de imagen parece limitado. En 2008 y 2009, dos artículos de prensa se refirieron de manera puntual a los problemas mencionados, sin comprometer la imagen de la UNESCO.

54. Ciertos litigios específicos merecen mención. En un proyecto de prevención contra el SIDA, el asociado institucional no aprobó los servicios prestados por un proveedor, quien se dirigió a la UNESCO, la cual dio por terminado el contrato. Actualmente se está negociando un arreglo por acuerdo mutuo. En otro expediente, la negativa del asociado institucional de financiar el proyecto, tras un control interno, dio por resultado que la UNESCO tuviera que asumir el compromiso.

55. La existencia de juicios en curso, así como las respectivas sentencias, no se comunican por vía diplomática sino que se dan a conocer exclusivamente en las publicaciones oficiales, lo que dificulta el cumplimiento de los plazos para la presentación de recursos.

56. El seguimiento de litigios propios de la Oficina debe mantenerse mediante una contabilización precisa de cada uno. La Oficina también debe informarse de los litigios que conciernen a otros organismos de las Naciones Unidas.

## 2.6 Las delegaciones

57. Hay en el Brasil cinco delegaciones diferentes de las otras unidades de la UNESCO establecidas (en especial los centros de categoría 2). En el informe del Director General sobre la reorganización de la Oficina, de 23 de febrero de 2006, se había concluido en la necesidad de una evaluación de las delegaciones creadas en el periodo 2003-2004.

58. En la recomendación N° 8 del informe 179 EX/31 (Parte III) se propugnaba adoptar con prontitud una decisión sobre el principio de las delegaciones.

59. En febrero de 2009, la Oficina llamó a licitación<sup>21</sup> para proveer una evaluación de la estructura territorial de la Oficina, teniendo en cuenta una de las recomendaciones de la auditoría interna. El informe de la sociedad Technopolis se entregó el 19 de noviembre de 2009.

60. A excepción de Salvador de Bahía, donde la apertura de una casa de las Naciones Unidas permitirá mantener la presencia de la UNESCO, las demás delegaciones se cerrarán en marzo de 2010. Se están elaborando nuevas modalidades de presencia local.

---

<sup>19</sup> TRT: *Tribunal Regional do Trabalho*.

<sup>20</sup> TST: *Tribunal Superior do Trabalho*.

<sup>21</sup> UBO EOI N° 0136/2009.



## 2.7 Los proyectos

### 2.7.1 Seguimiento de los proyectos

61. El seguimiento de los proyectos requiere una conducción tanto más cuidadosa cuanto que la Oficina funciona en un contexto en plena mutación, como resultado de factores internos (la reorganización de la Oficina y el fin del modelo de delegaciones) y externos (la aplicación de la sentencia del TCU, véase el párrafo 81 *infra*).

62. Se estableció en 2009 un Comité de Revisión de Proyectos. Bajo la supervisión del Director Adjunto encargado de programas y asuntos intersectoriales, integran el comité, entre otros, el especialista en evaluación, el Director Adjunto encargado de administración y finanzas y el asesor jurídico. Este órgano permite, en particular, aprobar la documentación de los proyectos que implican gastos superiores a 350.000 BRL, modificarlos si procede y dar preferencia al enfoque intersectorial.

63. El responsable del comité ha establecido relaciones con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), interlocutor esencial de los organismos de las Naciones Unidas.

### 2.7.2 Reorientación y mandato de la UNESCO

64. En el informe del Director General presentado en la 177ª reunión se hacía notar que quedaban 14 proyectos de cooperación con el Ministerio de Salud del Brasil que se esperaba concluir en 2008<sup>22</sup>. En enero y junio de 2008, la Sede autorizó dos veces la prórroga de los expedientes relativos a la salud. En el informe 179 EX/31 (Parte III) se recomendaba que la Oficina se asegurase de que dichos proyectos se ejecutaran, a fin de permitir la aplicación de la reorientación en 2009.

65. El estado de ejecución de los expedientes relativos a la salud muestra que los proyectos ya se han realizado, los dos últimos en diciembre de 2009. En cambio, el saldo presupuestario es aún de 6.834.535 BRL. Esta observación vale en especial con respecto a los dos proyectos que debían terminar el 31 de diciembre de 2008.

**Cuadro Nº 4: Estado de ejecución de los expedientes relativos a la salud**

Código presupuestario	Título del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Presupuesto en reales	Saldo presupuestario en reales, por realizar o anular
914BRZ1000	ANVISA	20/12/2001	30/06/2009	118.702.500	355.425
914BRZ1015	FUNASA	20/12/2001	31/12/2008	105.086.720	
914BRZ1078	ANS	01/01/2002	31/12/2008	22.997.333	1.000.720
914BRZ1107	SVS	22/10/2004	22/01/2008	59.640.000	
914BRZ2000	DECIT	20/12/2001	31/12/2008	48.770.399	379.407
914BRZ2009	VIGISUS II SVS	30/03/2005	30/12/2009	51.635.475	4.953.514
914BRZ2012	VIGISUS II SVS	21/12/2004	21/12/2009	14.629.748	145.469
914BRZ3015	Reforsus	01/01/2000	31/12/2008	75.752.451	
914BRZ5066	Cartao Sus 2001	01/01/2001	12/02/2008	84.143.378	

Fuente: Oficina de la UNESCO en Brasilia.

<sup>22</sup> Informe 177 EX/30, párrafo 18.

66. En ocasión de la misión, se controlaron 14 proyectos, a fin de comprobar su conformidad efectiva con la reorientación anunciada, así como la aprobación sistemática de la Sede en esta etapa de tutela de la Oficina<sup>23</sup>.

67. Dos proyectos suscitan observaciones particulares. Uno de ellos<sup>24</sup> se renovó, pese a las dificultades surgidas con el asociado institucional. Éste, tras un control interno, denegó el pago de la prestación y la UNESCO tuvo que sustituirlo en sus obligaciones ante terceros. Esto dio lugar a un procedimiento judicial y el bloqueo transitorio de una cuenta bancaria de la Oficina. En el segundo proyecto<sup>25</sup>, la Sede sólo dio su acuerdo en diciembre de 2008<sup>26</sup>, cuando el proyecto debía terminar el 31 de diciembre de 2008; en consecuencia, el plazo pasó de 48 a 60 meses.

68. La misión anterior había constatado que la disminución del número de proyectos era más lenta de lo que se planteaba en los objetivos de 2006. El cuadro siguiente muestra una disminución del número de proyectos y una reducción del volumen financiero en 2009, que contrasta con el aumento sustancial observado en 2010<sup>27</sup>. Estas tendencias denotan que es difícil contar con una previsión del plan de gastos y, en consecuencia, debido al desfase de la financiación de la FITOCA, con una visibilidad financiera satisfactoria. Las cifras para 2011 y años siguientes sólo contemplan la parte hoy visible de la cartera de proyectos.

69. Varios proyectos terminados en 2009 ó 2008 no se han liquidado aún del todo en el plano presupuestario.

**Cuadro Nº 5: Fecha de finalización de los proyectos administrados por la UNESCO en el Brasil, en enero de 2010**

Fecha de finalización	Cuantía (millones de dólares)	Número de proyectos
2006	7	11
2007	132	26
2008	668	31
2009	137	21
2010	400	26
2011	15	7
2012	53	8
2014	15	2
<b>Total</b>	<b>1427</b>	<b>132</b>

Fuente: Oficina de Brasilia

<sup>23</sup> 914 BRA 1124, 570 BRA 1009, 570 BRA 5000, 914 BRA 4008, 914 BRA, 914 BRA 5001, 914 BRA 3045, 914 BRA 3042, 570 BRA 5001, 202 BRA 1000, 914 BRZ 1126, 914 BRA 1127, 914 BRZ 1129, 914 BRA 2009.

<sup>24</sup> 914 BRZ 1129.

<sup>25</sup> 914 BRA 2009.

<sup>26</sup> Memo BFC/DIR/08/173. Contiene la siguiente nota escrita a mano: "excepcional".

<sup>27</sup> El informe 179 EX/31 dejaba constancia de que, en la fecha en que se efectuó la misión (febrero de 2008), no había ningún proyecto cuya terminación estuviera prevista para 2010.

### **2.7.3 Evaluación de los proyectos**

70. El Auditor Externo había recomendado confiar la evaluación de los proyectos a un experto independiente (recomendación N° 10 del informe 179 EX/31, Parte III). El Director General, en su respuesta, había anunciado la contratación de un especialista en seguimiento y evaluación y la designación de un Director Adjunto.

71. El 1° de abril de 2008 se contrató a un especialista. Los principios de seguimiento y evaluación de proyectos fueron redefinidos y se consignaron en una guía de referencia, inspirada en el documento del Servicio de Supervisión Interna, y publicada en portugués. Dos sesiones de formación destinadas al personal técnico de las delegaciones se celebraron en 2008, además de una para funcionarios del Cuadro Orgánico de la Oficina en 2009. Se efectuaron dos evaluaciones externas y otras dos están en curso<sup>28</sup>.

72. El especialista a cargo del seguimiento y la evaluación analiza todas las nuevas propuestas de proyectos. Pero todavía no está asociado sistemáticamente a las evaluaciones.

### **2.7.4 El interés por las conclusiones de los órganos de control brasileños**

73. El Auditor Externo había recomendado que la Oficina se dirigiera a las autoridades brasileñas para recabar informaciones sobre los resultados de los controles de la ejecución nacional de sus actividades de cooperación (recomendación N° 11 del informe 179 EX/31, Parte III).

74. En lo que respecta al TCU, no se puede hablar de relaciones oficiales, pero los informes de evaluación son de dominio público y están disponibles en el sitio de la jurisdicción superior en Internet.

### **2.7.5 El caso particular del Programa Criança Esperança**

75. La recomendación N° 12 del informe 179 EX/31 (Parte III) se refería a la materialización del proyecto de acuerdo entre la UNESCO y la cadena de televisión Globo, y a la necesidad de precisar las modalidades de control interno. El Director General había indicado, en marzo de 2008, que el proyecto se encontraba en la fase final de examen.

76. El acuerdo en cuestión se firmó el 17 de julio de 2008. Su Artículo 6 prevé la posibilidad de que la UNESCO proceda a evaluar los proyectos escogidos, encomendando la tarea a un auditor externo de su elección.

77. En la fecha en que se realizó la auditoría, tal evaluación no había comenzado.

## **3. PERSPECTIVAS DE LA OFICINA DE LA UNESCO EN BRASILIA**

78. En la recomendación N° 13 del informe 179 EX/31 (Parte III) se invitaba a la Oficina a definir en 2008 sus características y su campo de acción con vistas al bienio 2010-2011, en estrecha concertación con la Sede.

79. Un seminario se organizó los días 3 y 4 de marzo de 2008 para el conjunto de coordinadores de proyecto y el equipo de dirección, a fin de definir las prioridades de la acción de la Oficina de Brasilia en los próximos años.

---

<sup>28</sup> 914 BRA 5007, 914 BRA 5002, 914 BRA 2047 et 465 BRA 5002.

80. Tras la elaboración del Marco Estratégico de la UNESCO para el Brasil en 2006, la Oficina preparó tres documentos:

- el primer documento de la UNESCO destinado a la programación por país (UCPD<sup>29</sup>) correspondiente al bienio 2008-2009; el siguiente UCPD se producirá como resultado de una reunión prevista en febrero de 2010 y abarcará el bienio 2010-2011;
- el primer documento de Estrategia de la UNESCO de apoyo a la educación nacional (UNESS<sup>30</sup>), en respuesta a la solicitud de la Sede y de la Oficina Regional de Educación de Santiago de Chile (OREALC<sup>31</sup>), y
- un documento sobre la visibilidad de la UNESCO en el Brasil en el año 2008.

81. La sentencia N° 1339/2009 de 3 de julio de 2009 del TCU, cuya ejecución está actualmente suspendida por haberse presentado un recurso, repercute en la política de la Oficina. Las nuevas orientaciones que las autoridades nacionales han comenzado a aplicar tienden a concentrar los nuevos proyectos en intervenciones de asistencia técnica y transferencia de conocimientos, excluyendo casi totalmente las actividades de apoyo operacional.

82. El futuro de la Oficina está estrechamente ligado a la realización de proyectos y a la financiación proveniente de la FITOCA. Esta dependencia, que se refleja en la parte del personal remunerado por este medio, se hace sentir hoy con gran agudeza en un contexto incierto de modificación de las reglas de programación, reducción de los presupuestos de los proyectos y, en términos más generales, reducción de los créditos utilizados para realizar los diversos proyectos. La disminución del número de proyectos y de la masa financiera que de ellos se deriva plantea por lo tanto un interrogante permanente sobre la sostenibilidad de la Oficina; si bien ésta ha reducido la plantilla de personal empleado, no ha experimentado una baja significativa de su masa financiera.

83. Dadas las limitaciones del campo de intervención de la cooperación técnica, parece necesario fortalecer la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas.

84. Es oportuno plantear la cuestión de la descentralización en favor de la Oficina, considerando la evolución reciente de sus estructuras y sus competencias, junto con el cese de la tutela de la Sede. Para justificar sus costos permanentes y algunas contrataciones de personal, podría ejercer provechosamente ciertas funciones en beneficio de las demás oficinas del continente.

#### **Comentarios de la Directora General:**

**La Directora General agradece al Auditor Externo su informe de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas en los informes anteriores. Toma nota con beneplácito de las conclusiones de la misión. Acepta las nuevas recomendaciones que figuran en el presente informe y procurará llevarlas a la práctica en la medida de lo posible.**

<sup>29</sup> UNESCO Country Programming Document.

<sup>30</sup> UNESCO National Education Support Strategy.

<sup>31</sup> Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.