

**Comentarios del Emb. Juan Manuel Castuloovich  
Representante Permanente de Panamá  
al estudio de Deloitte & Touche**

**Marco del estudio**

La empresa consultora, en el primer párrafo de la reseña del proyecto señala que: "En gran medida, el estudio obedeció al aumento de los costos de personal y a los interrogantes acerca de que la Secretaría General estuviera funcionando de manera eficiente y eficaz en función del costo".

Y en el segundo párrafo de la misma sección se dice que: "A medida que avanzó el estudio, su enfoque se amplió a fin de incluir una amplia variedad de cuestiones institucionales planteadas por los Estados Miembros, jefes y funcionarios de la Secretaría General y por la Asociación del Personal. Fueron cuestiones de índole estratégica, más que táctica, y guardaban relación con la misión y las prioridades de la Organización, su estrategia para el futuro, las relaciones entre los Estados Miembros y el personal, las comunicaciones y otras consideraciones".

**Antecedentes**

La realización del estudio fue motivada por las preocupaciones de los Estados Miembros sobre dos aspectos principales: Uno, que la Secretaría General esté en condiciones de ser un apoyo efectivo para el cumplimiento de los fines y objetivos generales de la organización y de los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas, de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, del Consejo Permanente, del Consejo para el Desarrollo Integral, las reuniones ministeriales y demás instancias de decisión política del sistema; y dos, el mejor aprovechamiento de los recursos financieros y humanos de que dispone la Secretaría General.

**Ambito del estudio**

Como ya se indicó, la empresa consultora ha destacado que el enfoque del estudio se amplió para incluir una amplia variedad de cuestiones institucionales "planteadas" por los Estados Miembros, jefes y funcionarios de la Secretaría General y por la Asociación del Personal.

Del contenido del estudio no se desprende, aunque hubiera sido de interés, cómo influyeron las orientaciones recibidas en los análisis de la empresa consultora.

**Comentarios generales**

Sin embargo, como lo que cuenta es si los resultados del estudio sirven a los propósitos buscados por los Estados Miembros; dan respuesta satisfactoria a sus preocupaciones y aportan las directrices o recomendaciones que contribuyan a remediar los problemas de funcionamiento y sirvan de base para las decisiones políticas, administrativas y presupuestarias que deban tomarse, lo importante es evaluarlos con base a criterios de pertinencia, oportunidad y utilidad práctica.

La metodología seguida para la elaboración del estudio identifica, en primer lugar, las fuentes principales de información que utilizó la consultora. Aparecen reseñadas en la página 6.

Aunque allí se señala que se revisó un vasto caudal de documentación institucional, por las razones que más adelante se explicaran, tal pareciera que la consultora no llegó a comprender la diferencia que existe entre las instancias de decisión política, que se integran con los representantes de los estados miembros, y las instancias administrativas, que son de competencia del Secretario General, y tampoco las diferencias jerárquicas entre los distintos órganos de la OEA.

Con marcada frecuencia, el informe confunde a los cuerpos políticos con la Secretaría General y se refiere a ambos como si estuvieran integrados. Ello introduce confusión, al desconocerse las funciones específicas que a cada uno corresponden. De haber hecho la consultora una buena lectura de las normas de la Carta, de los estatutos y reglamentos de los consejos y, sobre todo, de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General, su percepción de las respectivas competencias hubiera sido más clara.

Para demostrar lo anterior, baste con citar el siguiente texto, que aparece en la sección "Principales temas del estudio", en la página 7:

" . . . . también existe la firme convicción de que la estructura orgánica de la OEA y su modus operandi van en detrimento de la eficiencia y eficacia de la Organización".

"Creemos que la OEA se encuentra en una encrucijada . . . . ."

Si estas frases se refieren al funcionamiento de la Secretaría General, hacen sentido; pero lo pierden en cuanto a los órganos políticos. La estructura orgánica de los órganos políticos viene definida por la Carta de la organización y por acuerdos políticos entre los estados, adoptados en tratados, convenciones o decisiones de la Asamblea General. A la empresa consultora se le encomendó hacer un estudio del funcionamiento de la administración, es decir de la Secretaría General; pero no se le solicitaron juicios de valor sobre el "modus operandi" de las instancias políticas cuya reforma sólo puedan decidirlos los estados miembros y mediante la modificación de instrumentos como los mencionados.

En la sección "Principales temas del estudio", se detallan las cinco áreas temáticas en las que la empresa consultora concentró su "análisis, conclusiones y opciones de mejoramiento".

Las cito (ver página 8):

"1. La misión, los objetivos y las prioridades de la Organización no son claros.

2. La organización no tiene un proceso sistemático de planificación estratégica que la oriente.
3. Existe una desconexión significativa entre los Estados Miembros y la Secretaría General.
4. La estructura orgánica es fragmentaria y las funciones y responsabilidades no son claras.
5. En general, no hay responsabilidad por las decisiones y los gastos."

Por la manera en que están enunciados los textos anteriores, más que áreas temáticas parecen conclusiones que, es oportuno recalcarlo, no son precisamente ciertas. Veamos:

1. No es cierto que la misión y los objetivos de la Organización no sean claros. En ese sentido basta leer la Carta de la OEA para identificar muy claramente ambos aspectos.

Si hay razón, parcialmente, en cuanto a las prioridades. La existencia de muchas prioridades, identificadas así por las decisiones de los cuerpos políticos, hace necesario un ejercicio de revisión para establecer una jerarquización y racionalizar la asignación de los recursos, tanto financieros como humanos. Pero ello no significa que las prioridades no sean claras; hay muchas que es diferente.

2. Esta afirmación es imprecisa y llama a la confusión. Por su naturaleza, la OEA es un foro político de países. Estos de manera conjunta, y generalmente por consenso, toman decisiones políticas, tanto estratégicas como coyunturales. Por ello, la Organización, en cuanto hace a sus órganos políticos no requiere de "un proceso sistemático de planificación estratégica". En las instancias administrativas, que apoyan logísticamente el funcionamiento de los órganos políticos y la ejecución de sus decisiones, sí se justifica que exista un proceso sistemático de planificación estratégica. Sin embargo, como el enunciado se refiere a la Organización en general resulta inválido.

3. Esta afirmación no es cierta. Entre los Estados Miembros, que los eligen y están representados en los órganos políticos, y el Secretario General y el Secretario General Adjunto no existe nada semejante a una "desconexión significativa". Cada órgano, como corresponde, ejerce sus competencias de acuerdo a las normas que los regulan.

4. Si este juicio se refiere a la Secretaría General, puede considerarse que tiene fundamento y en el estudio se aportan razones para sustentarlo, pero carece de asidero si es que también pretende comprender a los órganos e instancias de decisión política.

5. Una afirmación tan tajante no sólo no es cierta sino que, además, es injusta. Tomarla en su sentido literal, equivaldría a decir que en la Secretaría General existe un desorden generalizado, lo que es, evidentemente, insustentable.

Cuando los aspectos anteriores se amplían en las páginas 9, 10 y 11, se pueden entender mejor las apreciaciones de la firma consultora. Sin embargo, estos comentarios no cambian sustancialmente los alcances errados de sus juicios.

### Comentarios específicos

1. En la sección "Principales observaciones y conclusiones", cuando se puntualiza sobre el denominado "marco operativo ensilado dentro del cual funciona la OEA" vuelven a repetirse básicamente las mismas apreciaciones que comentamos a referirnos a los "temas del estudio". No obstante, de los cuatro primeros "silos" pueden extractarse algunos señalamientos que tienen validez:

1.1 Que los objetivos de la Organización no se utilizan como guía para la asignación de los recursos.

1.2 Que las estrategias de los departamentos (de la Secretaría General) no se hallan integradas.

1.3 Que la Organización (debe entenderse la Secretaría General) se encuentra sumamente fragmentada, con múltiples funciones que no están alineadas en sentido estratégico.

1.4 La falta de coordinación entre las unidades de la Secretaría General, que se atribuye a la "inexistencia de un líder para establecerla".

1.5 La duplicación de esfuerzos, redundancia y falta de uso del personal con la máxima eficiencia posible.

Estas son realidades que, aunque conocidas, es importante que el estudio las destaque y las presente de manera sistematizada.

2. En el quinto "silo" sí hay muy importantes señalamientos que abordan una de las principales carencias, aquí sí de la Organización en su conjunto, que es el que se refiere a la inexistencia de un proceso de evaluación.

Las únicas instancias instituidas en la organización para revisar y evaluar su funcionamiento, están circunscritas a la auditoría financiera, y más que financiera contable, que la ejercen la Junta de Auditores Externos y la Inspectoría General.

Y con respecto a la Inspectoría General, su papel es muy limitado, debido a la escasez de sus recursos y a su condición de subordinada a la Subsecretaría de Administración y, en última instancia, al Secretario General que nombra a su titular.

También es importante, en ese mismo "silo" el señalamiento de que el presupuesto no incluye fondos específicos.

3. El organigrama que figura en la página 13, donde comienza la sección "Principales observaciones y conclusiones", no representa la estructura orgánica de la OEA sino de la Secretaría General y es otro ejemplo de la confusión que ha existido en la firma consultora.

4. En cuanto a las denominadas opciones de mejoramiento para la Estructura Orgánica, estimo procedentes las siguientes consideraciones:

#### 4.1 Planificación estratégica.

Por la naturaleza política de la Organización es de difícil aplicación un proceso de planificación como el sugerido en el punto 1 de este apartado.

De acuerdo a su estructuración, determinada en la Carta, la OEA tiene debidamente jerarquizados sus órganos de decisión y, en consecuencia, su órgano máximo, que es la Asamblea General es la que marca el rumbo de sus acciones, mediante las resoluciones que aprueba cada año. Los órganos que están subordinados a la asamblea general ejercen sus funciones de acuerdo a las pautas y lineamientos que ésta decida.

Con la instauración del proceso de la Cumbres se ha creado una instancia aún superior a la Asamblea General. Las directrices que imparten los Jefes de Estado y de Gobierno se convierten, a su vez, en mandatorias para la Asamblea General.

En estas circunstancias, la creación de un "grupo de trabajo" como el sugerido por la firma consultora no resulta adecuado ni procedente.

4.2 En el punto 3 se vuelve a proponer un "grupo de trabajo" para que examine "la Organización Integra".

Esta recomendación es igualmente improcedente y confusa, por cuanto ignora que la responsabilidad de organizar la Secretaría General y su funcionamiento es, por disposición de la Carta, del Secretario General.

De aplicarse esta recomendación, los cuerpos políticos se involucrarían en las tareas gerenciales que son de la competencia exclusiva de la Secretaría General.

4.3 De bulto, la recomendación de crear un "cargo equivalente al de Director Ejecutivo, subordinado al Secretario General y el Secretario General Adjunto" (punto 5), desconoce que, de conformidad con la Carta y las Normas para el funcionamiento de la Secretaría General, esas son las responsabilidades de estos dos funcionarios. Y también desconoce la existencia y las actividades que realiza el Jefe de Gabinete del Secretario General.

4.4 Tiene validez absoluta la recomendación de crear "una oficina central de Relaciones con los Donantes" (punto 6). Las razones y las ventajas de su creación son evidentes y rendiría magníficos resultados al poner orden en un proceso que no lo tiene y en su estado actual terminará por reducir la capacidad para captar fondos externos.

4.5 Las Oficinas de la Secretaría General en los Estados Miembros, desde hace bastante tiempo son objeto de posiciones encontradas que propugnan por opciones como la sugerida por la empresa consultora (punto 7) y también por su eliminación, en función de su costo beneficio.

Pareciera que en un orden lógico, antes de decidir sobre alternativas como la de la regionalización que sugiere la empresa consultora, se debe evaluar con

absoluta objetividad la efectividad de las mismas versus su costo, para el presupuesto y para los países.

**5. En cuanto a las opciones de mejoramiento de los Procesos Institucionales**

**5.1 En general son válidas las recomendaciones para racionalizar y jerarquizar los mandatos (punto 1). Es una realidad la proliferación de mandatos sin atención a los recursos disponibles y, por tanto, impone una revisión y evaluación de sus alcances, contenido y viabilidad de ejecución.**

**Sin embargo, esta es una responsabilidad que corresponde a los órganos políticos subordinados a la Asamblea General, especialmente el Consejo Permanente, con el apoyo de la Secretaría General.**

**Pero la creación de una "Comisión Directiva de Estados Miembros que redacte un proyecto de criterios racionales para la asignación de niveles de prioridad a los mandatos" desconoce las estructuras institucionales y la funciones que corresponden al Consejo Permanente**

**5.2 Es correcta la recomendación del punto 2 sobre los fondos específicos, que deben ser incluidos en el Presupuesto.**

**5.3 También es correcta la recomendación bajo el punto 3. La eliminación de las redundancias y la simplificación de los procesos es de evidente beneficio.**

**5.4 Compartimos la recomendación del punto 4. Casar los resultados a la asignación de los fondos, no sólo es conveniente sino necesario.**

**6. En cuanto al aspecto del capital humano**

**6.1 En términos generales compartimos casi todas las recomendaciones de esta sección. Casi todas ellas están orientadas hacia la aplicación de sanos principios de administración de los recursos humanos.**

**Pero, desde luego, no compartimos la recomendación sobre la conveniencia de eliminar el servicio de carrera. Siempre hemos considerado que la ausencia del servicio de carrera desincentiva al personal y disminuye su identificación con los fines y propósitos de la Organización.**

**Estos comentarios serán complementados con algunas conclusiones y recomendaciones que se presentarán en la Comisión General y en el Consejo Permanente.**

**Washington, 17 de diciembre de 2003.**