



Asamblea General

Distr. general
23 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones
Tema 136 del programa
Dependencia Común de Inspección

Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2012/12).



Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas

Preparado por

Tadanori Inomata

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2012

Resumen

Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2012/12

El presente informe se incluyó en el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección (DCI) en 2011 a propuesta de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas. Durante el primer semestre de 2012 se reunieron datos y se realizaron entrevistas. En este examen se describen las prácticas actuales de planificación estratégica de las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas en los planos mundial, regional y nacional. Se individualizan los diferentes enfoques e instrumentos empleados en relación con el alcance dentro del sistema, la duración del ciclo, la gestión basada en los resultados, la relación entre planificación de políticas y movilización de recursos, el fomento de la capacidad institucional, la presentación de informes, la vigilancia y la evaluación.

Tras estudiar los orígenes y la evolución de la planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas, en el informe se individualizan dos enfoques: a) los marcos estratégicos sistémicos de alto nivel y dedicados a temas concretos que responden a mandatos amplios, prolongados y generales; y b) los planes estratégicos institucionales que responden a las particularidades del mandato de cada organización y tienen una visión a más corto plazo. En el examen se propone el uso conjunto de esos enfoques, pues ello permitiría unificar la vigilancia, la evaluación y la presentación de información a los Estados Miembros acerca de las actividades de las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas por esfera de interés, tales como la igualdad entre los géneros, los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la salud, el desarrollo sostenible, y la consolidación y el mantenimiento de la paz, entre otros.

En el examen se pusieron de manifiesto diversas prácticas incipientes dentro del sistema. En algunas esferas concretas, en particular las actividades operacionales para el desarrollo, se han hecho avances en los últimos años respecto de la coherencia y la armonización de los procesos de planificación, a raíz de la adopción de la resolución 63/232 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2008, en la que se cambió la revisión amplia de la política relativa a las actividades operacionales a un ciclo cuadrienal a partir de 2012 (en adelante, revisión cuadrienal amplia de la política (RCAP)). En la resolución se pidió a los fondos y programas y a los organismos especializados de las Naciones Unidas que introdujeran los cambios necesarios para armonizar sus ciclos de planificación con el nuevo ciclo de la revisión amplia. De ese modo se armonizarían considerablemente los ciclos de presentación de informes y se mejoraría la convergencia y el intercambio de información entre ellos para lograr la coherencia en el seguimiento de la RCAP y la preparación de sus estrategias y programas. Este ejemplo es una fuente de buenas prácticas que puede hacerse extensivo a todas las esferas de la planificación estratégica de todo el sistema.

Las investigaciones revelaron la existencia de una red oficiosa, la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas (en adelante, red de planificación estratégica), en la que participan cerca de 30 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que periódicamente intercambian información y reflexionan conjuntamente sobre cuestiones de interés común y sobre los retos a que se enfrentan cada una de ellas con el fin de mejorar los métodos, instrumentos y efectos de la planificación estratégica en todo el sistema.

Aunque, cada vez en mayor medida se usa sistemáticamente la gestión basada en los resultados en la definición de los planes estratégicos institucionales, su vinculación con la asignación de recursos debe ser mucho más clara. En opinión del Inspector, aunque esa vinculación debe ser aclarada, un plan estratégico no debe estar regido por el presupuesto sino por el mandato.

Los resultados concretos del examen, de los que se desprende una serie de recomendaciones, pueden resumirse del modo siguiente:

1) La necesidad de desarrollar la coordinación a nivel de todo el sistema para planificar estratégicamente la ejecución de los mandatos básicos de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, con el fin de fomentar la coherencia y las sinergias en sus actividades, y de ese modo, evitar la superposición y la duplicación de servicios a los Estados Miembros, siguiendo la línea del concepto propuesto en la iniciativa "Unidos en la acción".

2) La necesidad de armonizar la terminología y establecer, en la medida de lo posible, métodos y vías convergentes para la planificación estratégica.

3) La necesidad de fortalecer la aplicación de la gestión basada en los resultados definiendo planes estratégicos institucionales y creando los instrumentos conexos que se necesitan para la vigilancia, la evaluación y la presentación de informes;

4) La necesidad de reforzar el papel de la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas, manteniendo su flexibilidad, aprovechando los logros alcanzados y estableciendo un proceso de examen por homólogos bajo la égida de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (en adelante, Junta de los jefes ejecutivos).

5) Por conducto de los órganos legislativos de las organizaciones, los Estados Miembros deberían contribuir al establecimiento de marcos estratégicos coherentes en todo el sistema para responder a los mandatos globales dimanantes de las conferencias mundiales; esos marcos deberían desarrollarse por tema y por sector y/o servir para regular la cooperación y coordinación intersectoriales con miras a alcanzar los objetivos de las actividades operacionales para el desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los que los sucederán.

6) El Consejo Económico y Social todavía no tiene conocimiento de las medidas adoptadas por los organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con el fin de armonizar sus ciclos de planificación con el nuevo ciclo de la RCAP. Las modalidades armonizadas de sus ciclos de planificación son necesarias para elaborar planes estratégicos con una visión coherente para todo el sistema.

7) Los organismos no tienen orientaciones claras sobre la forma de formular estrategias pertinentes en el plano regional, ya que carecen de interlocutores gubernamentales directos para determinar las necesidades concretas de los países de la región. Sin embargo, podría servir de modelo el marco estratégico en la esfera del medio ambiente que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a nivel regional bajo la dirección de los ministros de medio ambiente de los países de las distintas regiones, que se reúnen periódicamente.

8) La disponibilidad de recursos tiende a definir ex ante los objetivos estratégicos. La asignación inarticulada de recursos ordinarios y extrapresupuestarios reduce la predecibilidad de la financiación para alcanzar los objetivos estratégicos. La asignación de los fondos de ambos tipos de fuentes de conformidad con los mandatos y prioridades de la organización debería ser regulada mediante planes estratégicos. Estos planes estratégicos deben proporcionar un mecanismo claramente definido para identificar las necesidades de recursos para su aplicación.

9) Raramente se han utilizado planes estratégicos como hoja de ruta para crear capacidad sustantiva y administrativa a nivel interno o la infraestructura de la organización para alcanzar los objetivos institucionales a lo largo del tiempo. Es imperativo que el sistema de las Naciones Unidas incorpore la creación de capacidad a nivel interno en la planificación estratégica.

10) Los planes estratégicos flexibles basados en tecnologías de la información se convierten en instrumentos que sirven como fundamento de las nuevas tendencias y necesidades que permiten a la organización adaptarse al entorno externo. Se seleccionaron mejores prácticas en varias entidades que establecieron interfaces de alerta temprana en línea para la comunicación y la vigilancia entre las sedes y las oficinas exteriores con el fin de detectar las nuevas esferas prioritarias y poder reprogramar a tiempo la asignación de recursos.

Recomendaciones para su consideración por los órganos legislativos

Recomendación 4

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían formular y definir los pertinentes marcos estratégicos sectoriales para todo el sistema por conducto del Consejo Económico y Social con el fin de alcanzar los objetivos a largo plazo establecidos en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado por la Asamblea General en su resolución 60/1, así como los establecidos por las misiones y mandatos de las organizaciones del sistema como resultado de conferencias mundiales.

Recomendación 5

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían dar instrucciones a sus respectivas secretarías para que adopten las medidas necesarias con el fin de que, antes de finales de 2015, armonicen y/o ajusten los ciclos de planificación de sus planes estratégicos de modo que todas las organizaciones estén preparadas para iniciar un nuevo ciclo armonizado de presentación de informes a los Estados Miembros en 2016.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen.....		3
Siglas.....		7
I. Antecedentes	1–16	10
II. Concepto y finalidad	17–61	12
A. Concepto de la planificación estratégica.....	17–20	12
B. Origen y evolución de la planificación estratégica del sistema de las Naciones Unidas	21–38	14
C. Finalidad y valor añadido previsto.....	39–49	18
D. La gestión basada en los resultados y la planificación estratégica.....	50–61	21
III. Prácticas existentes en el sistema de las Naciones Unidas.....	62–130	24
A. Armonización frente diversidad: ¿qué necesita el sistema?.....	62–69	24
B. Diversidad de planes estratégicos: conceptos y prácticas	70–109	26
C. Intercambio de conocimientos y pensamiento creativo: la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas	110–124	37
D. Prácticas existentes: elementos comunes de la planificación estratégica.....	125–127	40
E. Costos de transacción de la preparación de planes estratégicos.....	128–130	42
IV. Directrices y buenas prácticas	131–187	43
A. Creación de marcos estratégicos sectoriales para mandatos de todo el sistema	131–149	43
B. Orientaciones para la definición de los planes estratégicos institucionales de las organizaciones	150–171	47
C. Elementos de la planificación estratégica eficaz.....	172–187	51
V. Conclusión	188–195	56
 Anexos		
I. Resumen de los procesos e instrumentos de planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas		60
II. Parte A. Costos de transacción: extensión y costo de los documentos.....		69
Parte B. Costos de transacción: recursos asignados al proceso.....		72
III. Resumen de las medidas que han de tomar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/2012/12)		74

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCI	Centro de Comercio Internacional
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DCI	Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ECP	evaluación común para los países
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
EMP	Estrategia de mediano plazo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
GAVI	Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GBR	gestión basada en los resultados
HLTF	Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas
IMDIS	Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación
IKSN	Red OACI de conocimientos compartidos
IMIS	Sistema Integrado de Información de Gestión
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ME	Marco estratégico
MTSIP	Plan estratégico e institucional de mediano plazo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIG	organización(es) intergubernamental(es)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	organización(es) no gubernamental(es)
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
ONUUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
ONU-SWAP	Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPPP	Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PE	plan estratégico
PEMP	Plan estratégico a mediano plazo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	presupuesto ordinario
PPM	Plan a plazo medio
PTP	Programa de trabajo y presupuesto
RCAP	revisión cuatrienal amplia de la política
TI	tecnologías de la información
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDOCO	Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

A. Antecedentes

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) incluyó un examen de la planificación estratégica en todo el sistema de las Naciones Unidas en su programa de trabajo para 2011 por sugerencia de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas.

2. La planificación estratégica en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha sido un importante motivo de preocupación para la DCI. La Dependencia hizo importantes contribuciones¹ a la creación por la Asamblea General y a la elaboración en 1972 del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas². Asimismo, la DCI proporcionó a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un examen amplio del papel de los planes de mediano plazo en la preparación de presupuestos en las organizaciones³. Entre los informes recientes sobre esta cuestión cabe señalar un análisis del proceso de planificación, programación, presupuestación, vigilancia y evaluación en las Naciones Unidas⁴, y una serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas⁵. En el presente informe se tienen en cuenta esos estudios.

3. Las organizaciones, fondos, programas, organismos especializados y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas usan una amplia gama de instrumentos y mecanismos de planificación estratégica aprobados por los órganos legislativos y/o formulados y ejecutados internamente para alcanzar sus objetivos y metas de mediano y largo plazo. Esos mecanismos incluyen desde los empleados en la gobernanza y gestión de las organizaciones hasta la ejecución de los programas temáticos, y se basan en mandatos y misiones legislativas y en planes y programas normativos y operacionales acordados a nivel multilateral, así como en las correspondientes directrices impartidas por los jefes ejecutivos en determinadas esferas. Sus características varían considerablemente dependiendo de sus mandatos y de si son financiados por recursos básicos o complementarios.

4. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, se pidió que, como una de las actividades principales de las distintas organizaciones y con el fin de lograr su coherencia, se estableciera un mecanismo de evaluación de todo el sistema con el fin de lograr la coherencia de las organizaciones de las Naciones Unidas bajo el lema "Unidos en la acción".

5. Aunque el uso de la planificación estratégica se ha extendido en todo el sistema de las Naciones Unidas, los avances en la armonización y elaboración de normas y estándares comunes para esos procesos de planificación han sido lentos y, en algunos casos, nulos. Las cuestiones clave del presente examen son: i) si en el sistema de las Naciones Unidas existe el concepto y la necesidad de contar con un marco único para la planificación estratégica;

¹ DCI, Programación y presupuesto en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, septiembre de 1969 (A/7822-JIU/REP/69/7).

² DCI, La planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas, marzo de 1979 (A/34/84-JIU/REP/79/5).

³ DCI, La presupuestación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, febrero de 1990 (A/45/130-JIU/REP/89/9, partes I y II).

⁴ A/48/375 (JIU/REP/2003/2).

⁵ A/59/617 (JIU/REP/2004/5); A/59/607 (JIU/REP/2004/6); A/59/631 (JIU/REP/2004/7); A/59/632 (JIU/REP/2004/8).

y ii) si el sistema de las Naciones Unidas puede armonizar procedimientos aplicables a los procesos de planificación estratégica y cómo puede hacerlo.

B. Definición de planificación estratégica

6. Tanto en las instituciones académicas como en las organizaciones profesionales se han realizado exhaustivas investigaciones en la esfera de la gestión privada y pública. El Inspector examinó varias definiciones de planificación estratégica. Como punto de partida del presente informe, el Inspector define la planificación estratégica del modo siguiente:

La planificación estratégica es el proceso por el que se definen los objetivos de mediano y largo plazo de una organización, así como los planes de recursos para alcanzarlos.

C. Objetivo

7. El principal objetivo de este informe es proporcionar a las organizaciones un instrumento en el que se propongan buenas prácticas así como directrices para todo el sistema con el fin de ayudarlas a elaborar y formular planes estratégicos. El uso efectivo de esas directrices para establecer procesos y planear mecanismos, así como para vigilar, evaluar, auditar y seguir presupuestando planes estratégicos, puede convertir a la planificación estratégica en un instrumento para promover la coordinación y la coherencia del sistema en los principales sectores programáticos.

D. Alcance

8. El examen concentra su pensamiento analítico y sus investigaciones en las prácticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al proceso actual de reforma y de mejorar los instrumentos para la gestión del cambio.

9. En el examen se identificaron mecanismos e instrumentos, tanto internos como públicos, utilizados en la planificación y presupuestación de programas institucionales, así como otros elaborados para alcanzar objetivos sectoriales y temáticos de las actividades de ámbito nacional y mundial.

10. El examen abarca las cuestiones siguientes:

- a) La pertinencia de esos instrumentos para los marcos de gestión basada en los resultados y rendición de cuentas de las organizaciones y sus relaciones con esos marcos;
- b) La tipología y la terminología utilizadas en los mecanismos e instrumentos para la planificación y para la detección de prácticas y tendencias, con el fin de allanar el camino hacia la posible armonización de los procesos y la presentación de informes en todo el sistema;
- c) Los posibles efectos del mejoramiento de la planificación estratégica en la coordinación, la eficiencia, las economías y la transparencia en la labor de las organizaciones; y
- d) Los costos de transacción y la eficacia de la planificación estratégica que influyen en la labor de las organizaciones.

11. En el examen también se analizarán brevemente la programación y ejecución conjunta de las actividades operacionales para el desarrollo como ensayo de la planificación estratégica a nivel de todo el sistema que tiene lugar en el proceso de la revisión cuatrienal amplia de la política (RCAP).

E. Metodología

12. El examen abarca a todas las organizaciones participantes en la DCI. La investigación documental y las entrevistas se realizaron entre noviembre de 2011 y abril de 2012. De conformidad con las normas y directrices internas de la DCI y sus procedimientos de trabajo internos, la metodología seguida en la preparación del presente informe comprende un examen documental preliminar, la elaboración de cuestionarios, la realización de entrevistas y un análisis en profundidad de los datos reunidos. Se enviaron cuestionarios detallados a los coordinadores de las organizaciones participantes. El Inspector y el equipo de investigación realizaron entrevistas en las sedes de algunas de esas organizaciones, así como en las oficinas exteriores. Se mantuvieron entrevistas con diferentes grupos de planificadores y usuarios.

13. El Inspector solicitó a las organizaciones que formularan observaciones sobre el proyecto de informe a fin de tenerlas en cuenta al ultimar el examen. Las investigaciones pusieron de manifiesto los temas que son motivo de preocupación común en todas las organizaciones, y el análisis de estos permitió entender los problemas y determinar las esferas comunes sobre las que pueden trazarse directrices indicativas para ayudar a las organizaciones a reforzar su planificación estratégica.

14. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido forma definitiva tras la celebración de consultas entre los Inspectores a fin de comprobar si sus conclusiones y recomendaciones se ajustaban al juicio colectivo de la Dependencia.

15. Con el fin de facilitar la utilización del informe y la aplicación de sus recomendaciones, en el anexo III se indica si el informe se presenta a las organizaciones interesadas para la adopción de medidas o con fines de información. Se señalan las recomendaciones pertinentes para cada organización y se indica concretamente si se requiere una decisión por parte del órgano legislativo o el órgano rector de la organización, o bien la adopción de medidas por su jefe ejecutivo.

16. El Inspector desea expresar su agradecimiento a todos cuantos le prestaron ayuda en la preparación del informe y, en particular, a quienes participaron en las entrevistas y con tan buena disposición compartieron sus conocimientos y proporcionaron asesoramiento técnico.

II. Concepto y finalidad

A. Concepto de la planificación estratégica

17. El concepto de la planificación estratégica ha evolucionado continuamente en el marco de diferentes paradigmas a lo largo de los últimos decenios. También varía según el tipo de organización o de empresa en el que se aplica. El concepto ha sido examinado exhaustivamente en las instituciones académicas y en las publicaciones especializadas

sobre empresas y gestión. No obstante, no existe una definición exacta del objetivo que se trata de alcanzar con la planificación estratégica.

18. Para establecer un plan estratégico, una organización debe tener una visión clara de su objetivo, de sus fines y de la forma de alcanzar ese objetivo. Estas cuestiones parecen sencillas, pero en el complejo entorno del sistema de las Naciones Unidas, en el que distintas organizaciones o entidades se ocupan de temas intersectoriales, es necesario analizar previamente qué se espera conseguir exactamente con el plan estratégico, qué abarcará, qué procesos e instrumentos se utilizarán para apoyarlo, y cómo se supervisarán y medirán su aplicación y sus logros efectivos. El plan estratégico debería considerarse también como un instrumento dinámico que permitirá a las organizaciones evolucionar para adaptarse al cambiante entorno mundial en el que deben prestar los servicios establecidos en su mandato.

19. El mandato para este examen planteó varias cuestiones acerca de la naturaleza de la planificación estratégica:

a) **Alcance de un plan estratégico.** ¿Es un plan estratégico un instrumento para la planificación, la coordinación y la cooperación en los sectores y temas a nivel de todo el sistema o entre los organismos? En particular, ¿facilita la coordinación entre las organizaciones o dentro de estas para promover la aplicación de normas y criterios en las distintas organizaciones, tales como el Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU-SWAP), los Programas de Trabajo Decente, y el sistema de ordenación ambiental para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas aplicado por el PNUMA mediante su iniciativa "Por unas Naciones Unidas sostenibles"? ¿Es un instrumento para la coordinación de las actividades sobre el terreno, aplicable en el contexto de la evaluación común para los países (ECP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)?

b) **La naturaleza de un plan estratégico y los encargados de la adopción de decisiones.** ¿Es un plan estratégico un documento institucional respaldado por los órganos rectores y con orientaciones para la gobernanza y la gestión internas? ¿Debería ser preparado únicamente por las secretarías de las organizaciones? ¿Deberían intervenir en su preparación los Estados Miembros?

c) **Vinculación con los recursos.** ¿El plan estratégico sirve de instrumento para reforzar las estrategias de recaudación de fondos y asegurar la adecuada asignación de recursos? ¿Es un medio para reducir los costos y facilitar el uso integral de los recursos? ¿Debería estar el plan estratégico directamente relacionado con los procesos presupuestarios o deberían estar esos procesos relacionados pero ser independientes entre sí?

d) **Planificación, vigilancia y evaluación.** ¿De qué forma se utiliza un plan estratégico en los procesos de vigilancia y presentación de informes relacionados con los objetivos finales que se desea alcanzar mediante el plan? ¿Permite a las organizaciones identificar los mandatos obsoletos y detectar los mandatos nuevos?

20. Tomando esas consideraciones como referencia, a continuación se analizan el origen y la evolución de la planificación estratégica en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

B. Origen y evolución de la planificación estratégica del sistema de las Naciones Unidas

21. En la década de 1950, la Organización Mundial de la Salud (OMS) adoptó los primeros programas de trabajo de mediano plazo del sistema de las Naciones Unidas (el primero de ellos en 1952, con ciclo quinquenal). En la década siguiente, otras organizaciones, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otras, iniciaron procesos internos para adoptar sus propios planes de mediano plazo.

22. La idea de adoptar planes de mediano o largo plazo para los programas de las Naciones Unidas se concibió en los años sesenta a raíz de los debates sobre la introducción de un sistema de presupuestación por programas. Los Estados Miembros deseaban comprender mejor la relación entre los crecientes recursos presupuestarios y su utilización en la aplicación de programas y actividades. Esperaban que el mejoramiento de la planificación aumentaría la eficacia en el uso de los recursos, en consonancia con las prioridades de los Estados Miembros, sobre la base de los mandatos dimanantes de los órganos intergubernamentales, y con el fin de mejorar la coordinación sistémica entre los órganos y organismos de las Naciones Unidas⁶.

23. Estos intereses y preocupaciones se expresaron en la resolución 2049 (XX) de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1965, en la que se estableció el Comité Especial de Expertos encargado de examinar las finanzas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Se encomendó al Comité que informara sobre el empleo más acertado de los fondos disponibles mediante la racionalización y mayor coordinación de las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En los informes del Comité⁷ se hicieron recomendaciones acerca de la creación de un sistema integral de planificación, formulación de programas y preparación de presupuesto a largo plazo. La Asamblea General hizo suyas esas recomendaciones en la resolución 2150 (XXI), de 4 de noviembre de 1966, e inició su aplicación parcial en la resolución 2370 (XXII), de 19 de diciembre de 1967. La Asamblea estableció procedimientos para aprobar el presupuesto anual, junto con un presupuesto de planificación para el ejercicio presupuestario sucesivo, basado en los planes de largo plazo elaborados por todos los órganos encargados de la formulación de programas, incluidos el Consejo Económico y Social y el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC), a cargo del proceso de planificación a largo plazo.

24. No obstante, cabe recordar que los órganos encargados de la formulación de programas de las Naciones Unidas examinaron los aspectos de programas del presupuesto, pero no tenían competencia para examinar sus aspectos financieros, que estaba reservada a la Quinta Comisión de la Asamblea General. Esta dicotomía entre programa y presupuesto se mantiene hasta la fecha y representa un importante reto para las organizaciones en lo que respecta a la vinculación entre los programas y los recursos.

⁶ Consejo Económico y Social, Estudio a fondo del proceso de planificación, informe del Secretario General, marzo de 1979 (E/AC.51/97), párr. 5.

⁷ A/6289 y A/6343.

El plan de mediano plazo como instrumento para la coordinación de todo el sistema; la experiencia de las Naciones Unidas

25. En 1969, la DCI presentó un informe amplio a la Asamblea General sobre programación y presupuesto en las Naciones Unidas⁸. La Dependencia propuso expresamente la adopción de la planificación de mediano plazo como elemento de la preparación integrada de presupuestos por programas. A resultas de la propuesta, el Secretario General, en una serie de informes subsiguientes propuso la adopción de un plan de mediano plazo de seis años con un posible marco cronológico de ejecución como parte de la preparación de presupuestos por programas⁹.

26. En diciembre de 1972, la Asamblea General aprobó por unanimidad la resolución 3043 (XXVII), sobre la forma de presentación del presupuesto de las Naciones Unidas y la duración del ciclo presupuestario, en la que se propuso, con carácter experimental, una nueva forma de presentación del presupuesto y la introducción de un ciclo presupuestario bienal. El primer plan fue un ejercicio piloto y abarcó solamente un período de cuatro años (1974 a 1977) en lugar de seis.

27. De ese modo, las Naciones Unidas aprobaban el primer plan de mediano plazo cuatrienal como principal documento de planificación para 1974-1977¹⁰, concebido para convertir los mandatos legislativos, con la necesaria orientación estratégica normativa, en programas y subprogramas. El plan de mediano plazo se convirtió en la principal directiva de política que obligaba tanto a los Estados Miembros como al Secretario General a garantizar los compromisos en materia de política y recursos, así como la rendición de cuentas.

28. Tras sus períodos extraordinarios de sesiones sexto y séptimo de 1974 y 1975, sobre las materias primas y el desarrollo, y el desarrollo y la cooperación económica internacional, respectivamente, la Asamblea General aprobó la resolución 32/197, sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, en diciembre de 1977. La resolución tenía como fin revitalizar el papel de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social en la coordinación de las actividades de los organismos especializados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 58 y 63); establecer directrices y un marco general de política para la planificación, la programación, la presupuestación y la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas; recomendar directrices de política para los programas y las actividades, incluidas las actividades operacionales; examinar los presupuestos por programas y planes de mediano plazo del sistema; y armonizar los programas y los planes de mediano plazo, las presentaciones presupuestarias, clasificación de los programas y la descripción de los contenidos. Estaba claro que los Estados Miembros tenían la intención de utilizar los planes de mediano plazo como instrumento para la planificación en todo el sistema o entre organismos, para la coordinación y la cooperación entre los sectores de los organismos a fin de hacer al sistema más capaz de alcanzar los objetivos fijados en los períodos extraordinarios de sesiones sobre la cooperación económica internacional y el desarrollo¹¹.

29. En su resolución 3392 (XXX), de 20 de noviembre de 1975, la Asamblea General decidió examinar el presupuesto por programas y el plan de mediano plazo en años alternos, iniciando en 1976 la práctica actual de examinar el plan de mediano plazo antes

⁸ Véase A/7822-JIU/REP/69/7 y Add.1.

⁹ Véase A/C.5/1429 (1972).

¹⁰ Véase JIU/REP/74/1, cuadro 1.

¹¹ Véanse las resoluciones 3201 y 3202 (S-VI) y 3362 (S-VII) de la Asamblea General.

del siguiente bienio financiero. Anteriormente, el plan y el presupuesto del primer bienio se examinaban al mismo tiempo. La resolución 31/93 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1976, sobre el plan de mediano plazo, fue la primera disposición legislativa destinada a codificar el proceso de planificación que determinó los procedimientos para la formulación del examen del plan y los mandatos por la Asamblea General, el CPC y el Consejo Económico y Social, así como sus órganos subsidiarios para la planificación, la programación y la coordinación.

30. La Asamblea General efectuó una codificación completa en su resolución 37/234, de 21 de diciembre de 1982, en la que aprobó el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (en adelante, Reglamento y Reglamentación Detallada)¹², que contenían los procedimientos para la preparación, aprobación y evaluación del plan de mediano plazo, así como su estatus en el marco integrado del proceso de planificación y presupuestación. El plan fue concebido como instrumento **global** de planificación y directriz principal de política del sistema de las Naciones Unidas. La preparación del plan se consultó previamente a otras organizaciones del sistema¹³. El estatus del plan de mediano plazo a nivel de todo el sistema se definió como sigue:

"El plan irá precedido de una introducción, que constituirá un elemento integrante clave en el proceso de planificación, y:

- a) Destacará de una manera coordinada las **orientaciones de política del sistema de las Naciones Unidas**;
- b) Indicará los objetivos, la estrategia y las tendencias de mediano plazo dimanadas de mandatos que reflejen las prioridades establecidas por las organizaciones intergubernamentales; y
- c) Contendrá las propuestas del Secretario General relativas a las prioridades."¹⁴

31. Entre 1984 y 2001, el plan de mediano plazo de las Naciones Unidas presentó diferentes períodos, de cuatro a seis años. El plan de mediano plazo para el período 2002-2005 fue el primero que reflejó la aplicación de un marco lógico, estableciendo el marco para los presupuestos por programas bienales, en la forma articulada en el Reglamento y Reglamentación Detallada. Con arreglo al nuevo formato, los administradores debían centrarse en el objetivo de política de alto nivel de sus programas y menos en las actividades concretas que debían ejecutarse, mientras que el formato tenía como fin vincular el objetivo general a resultados concretos.

32. A raíz de la Asamblea del Milenio de 2000 y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000), el Secretario General presentó propuestas para el fortalecimiento de la Organización¹⁵. Se señalaron las deficiencias del proceso de presupuestación y planificación con respecto a las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario. En ese contexto, el Secretario General promovió un nuevo estilo de gestión —un enfoque relativo a la gestión de cuestiones— para determinar las cuestiones prácticas y más apremiantes que debían ser afrontadas por las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, y de ese

¹² Véase también ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987).

¹³ Resolución 37/234 de la Asamblea General (1982), anexo, párr. 3.13: "Las actividades previstas en el plan de mediano plazo se coordinarán con las de los organismos especializados interesados mediante consultas previas".

¹⁴ A/53/133, párr. 4.7.

¹⁵ Véase Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio (A/57/387).

modo abandonó la planificación estratégica sistémica que abarcaba a todas las organizaciones y entidades.

33. Además de este enfoque, y por recomendación del CPC, en 1998, la Asamblea General decidió que el plan de mediano plazo ya no destacaría "las orientaciones de política del sistema de las Naciones Unidas", sino las orientaciones de política de las Naciones Unidas¹⁶ (subrayado de la DCI). Por otra parte, en 2003, la Asamblea General pidió¹⁷ al Secretario General que preparara un marco estratégico bienal que reemplazaría al plan de mediano plazo en 2006. El documento que lo reemplazó fue el marco estratégico, un documento de planificación bienal que abarcaba tan solo a las Naciones Unidas¹⁸. **El Inspector está particularmente preocupado porque el párrafo 4.9 del Reglamento y Reglamentación Detallada (versión de 2000), según el cual se deben celebrar consultas previas con los demás organismos, no se ha puesto en práctica, especialmente porque ya no hay un marco estratégico global que abarque a todo el sistema de las Naciones Unidas.**

Planificación a nivel de todo el sistema; experiencia colectiva de los organismos y los órganos sectoriales

34. A fin de colaborar en las actividades destinadas a fortalecer las funciones de coordinación a nivel de todo el sistema del Consejo Económico y Social y la Asamblea General, los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas se esforzaron por elaborar directrices comunes para armonizar los planes de mediano plazo.

35. En marzo de 1976, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) aprobó varios principios para la planificación de mediano plazo, relativos a su duración, su proceso de actualización, las esferas de consulta entre las organizaciones, la formulación de objetivos y la inclusión de elementos, los medios de verificar los avances, y la evaluación, así como la participación de los órganos encargados de la formulación de políticas¹⁹. En marzo de 1978 el CAC, a pedido del Consejo Económico y Social²⁰ y teniendo presentes las consecuencias de la resolución 32/197 de la Asamblea General, también trató de encontrar un instrumento común a todo el sistema que sirviera de base para examinar y coordinar los objetivos y programas del sistema de las Naciones Unidas, como el compendio de las introducciones a los presupuestos de los organismos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (E/AC.51/89). Sin embargo, en opinión del CAC, esas introducciones no resultaban muy útiles para alcanzar los objetivos perseguidos por el Consejo Económico y Social ya que "no reflejan necesariamente temas comunes ni muestran la contribución de las actividades de cada organización en sectores que interesan a todo el sistema"²¹. El CAC propuso como alternativa²² que se presentara un informe con "una visión de conjunto de los objetivos y planes de las organizaciones"... "con miras a hacer conocer al Consejo y al Comité del Programa y de la Coordinación las intenciones de las organizaciones del sistema con respecto a los programas". El informe facilitaría la planificación conjunta y los enfoques temáticos para la aplicación de las prioridades generales establecidas por la Asamblea

¹⁶ Véanse resolución 53/207 de la Asamblea General (1998), y A/53/133.

¹⁷ Resolución 58/269 de la Asamblea General, véase el párrafo 5 de la parte dispositiva.

¹⁸ A/59/6/Rev.1; A/61/6/Rev.1; A/63/6/Rev.1; A/65/6/Rev.1.

¹⁹ ACC/CEB Management Handbook en <http://www.unsceb.org/ceb/publications/handbook/fb/16/1601/> sobre planificación y evaluación de programas.

²⁰ Parte III de la resolución 2098 (LXIII) del Consejo Económico y Social.

²¹ E/1978/43/Add.2, párr.36.

²² CAC, Exposición del Comité Administrativo de Coordinación sobre la armonización de los presupuestos por programas y los planes de mediano plazo, E/1978/43/Add.2 (1978).

General de conformidad con la resolución 33/118 de la Asamblea, de 19 de diciembre de 1978 (véase el párrafo 10 de la parte dispositiva).

36. Los Estados Miembros siguieron parcialmente este enfoque en la resolución 37/234 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1982, cuando aprobaron el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación mencionados más arriba (véase el párrafo 30). No obstante, el Inspector observa con preocupación que el CAC no llevó adelante sus propuestas de ayudar a los Estados Miembros y puso fin a sus actividades destinadas a armonizar los planes de mediano plazo de las organizaciones o las definiciones y metodologías utilizadas en la planificación estratégica en todas las organizaciones en 1978. El órgano que lo sucedió, la Junta de los jefes ejecutivos, no tiene un programa de trabajo para ocuparse de esos aspectos. Por otra parte, la Junta de los jefes ejecutivos²³ siguió realizando estudios comparativos sobre los métodos de presupuestación de las organizaciones utilizando como modelo el estudio de la DCI sobre el mismo tema²⁴. La actualización del estudio sería una aportación constructiva al proceso global de examen de la planificación y la presupuestación.

37. Las actividades arriba descritas muestran el nivel de planificación estratégica que alcanzaron las organizaciones de las Naciones Unidas en los años ochenta. La formulación de un plan general o sectorial/temático para todo el sistema y/o de planes de mediano plazo plenamente armonizados solo era posible si los Estados Miembros llegaban a un acuerdo sustantivo sobre los objetivos intersectoriales y/o sectoriales de los programas y planes de las organizaciones. El CAC consideró que para que los presupuestos y los planes de mediano plazo siguieran cumpliendo sus funciones fundamentales, no podía suministrarse información y datos concisos sobre los programas y políticas utilizando solamente esos documentos²⁵. En otras palabras, la planificación estratégica a nivel de todo el sistema se hace realidad a medida que las grandes conferencias y foros de las Naciones Unidas sobre aspectos temáticos intersectoriales y/o sectoriales establecen esos objetivos multilaterales.

38. De hecho, ya se han creado varios planes estratégicos de todo el sistema en varias esferas temáticas y sectoriales. En el capítulo IV.A se analizan varios ejemplos de planes relacionados con el medio ambiente, la cuestión del género, y la ciencia y la tecnología.

C. Finalidad y valor añadido previsto

Hacia la consecución de los objetivos comunes con coherencia y eficacia en función de los costos

39. Como ilustración de lo expuesto, en 2009, los recursos financieros generales gastados en actividades operacionales para el desarrollo por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ascendieron a 22.900 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa cerca del 63% del monto total de sus gastos (36.100 millones de dólares) en actividades normativas y operacionales²⁶. Si las prioridades estratégicas de los organismos de ayuda no se armonizan entre sí, aumentará el riesgo de superposición de mandatos y de despilfarro de los fondos y los conocimientos especializados de que dispone el sistema de

²³ El último es Budgeting Practices in the UN system organizations, 2009 (CEB/2009/HLCM/FB/14/Rev.1).

²⁴ Véase DCI, Examen del proceso presupuestario de las Naciones Unidas (JIU/REP/2003/2).

²⁵ *Ibid.*, párr. 39.

²⁶ Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/67/93-E/2012/79), párr. 55.

las Naciones Unidas para el desarrollo. Ese riesgo no se limita a ese sistema sino que afecta a una multitud de campos y regímenes de cooperación multilateral.

40. Actualmente las consignaciones y los gastos de las organizaciones tienen su origen y sus bases legislativas en sus respectivos planes y prioridades estratégicos generados a lo largo de los años. De hecho, como se analiza en profundidad más adelante, cada consignación y gasto encuentra su justificación en el laberinto de planes estratégicos institucionales relacionados con las estrategias temáticas/sectoriales adoptadas por las distintas organizaciones o el conjunto del sistema de las Naciones Unidas (en las conferencias de las Naciones Unidas sobre temas de alcance mundial como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el medio ambiente, la incorporación de la cuestión del género, los derechos humanos, etc.). La acumulación de los mandatos ha acelerado la proliferación de marcos de planificación temáticos y sectoriales, con sus correspondientes necesidades en materia de recursos y estructuras administrativas.

41. La planificación estratégica no es meramente una moda. En un momento en que las restricciones presupuestarias afectan a la mayoría de los principales contribuyentes a los presupuestos de las organizaciones de las Naciones Unidas, los órganos encargados de la elaboración de políticas de las organizaciones tienden a aprovechar mejor los recursos, promover las sinergias y la complementariedad, y a dotarse de instrumentos eficaces para la planificación y la vigilancia de la aplicación de los planes. El aumento de la coherencia de los marcos de planificación temática y/o sectorial entre las organizaciones de todo el sistema sería un paso inicial positivo para llegar a la planificación sistémica de la labor interinstitucional en el contexto de la iniciativa "Unidos en la acción".

42. Sobre la base de la experiencia adquirida por las organizaciones, sus jefes ejecutivos y órganos legislativos deberían asumir la responsabilidad de abordar eficazmente la planificación sistémica para asegurarse de que: i) todo nuevo proceso de coordinación no conlleve etapas extraordinarias, la duplicación en la presentación de informes, ni cargas administrativas adicionales para las organizaciones; y de que ii) la armonización se concibe como una forma de aumentar la coherencia, que no debe convertirse en una camisa de fuerza.

43. Además, si el proceso de planificación estratégica es eficaz y prospectivo y está bien estructurado, propiciará la presentación de informes transparentes y significativos a los interesados y facilitará la aprobación de planes posteriores por los Estados Miembros y otras partes interesadas de las organizaciones.

44. En el contexto de la implantación de la rendición de cuentas por parte de las organizaciones, el Inspector observó que entre los planificadores de políticas y los administradores de recursos de las secretarías existía un cierto grado de entusiasmo por las cuestiones de la planificación estratégica. El Inspector constató que el proceso de planificación estratégica era uno de los temas más prominentes en los debates de varios órganos rectores, así como en las oficinas exteriores visitadas (como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN)). Por ejemplo, la UNESCO, entre otros, mencionó la necesidad de que los donantes y los organismos de ayuda para el desarrollo concedieran la prioridad adecuada a los objetivos de largo plazo. Al examinar el marco estratégico de las Naciones Unidas 2014-2015, el Secretario General propuso, y el CPC suscribió, que se reiterara la importancia de los

objetivos a más largo plazo de la Organización, que tenían por objeto garantizar la plena consecución de sus objetivos²⁷.

45. Durante las entrevistas con los representantes de las secretarías, se informó al Inspector de que desde 2008 funciona una red oficiosa de planificación estratégica para todo el sistema de las Naciones Unidas (red de planificación estratégica de las Naciones Unidas) para el intercambio de información y experiencias entre los especialistas²⁸. Hasta la fecha, la red ha llegado a acuerdos sobre los siguientes usos y fines de la planificación estratégica:

- La planificación estratégica puede utilizarse a tres niveles para llevar a la práctica la visión de una organización:
 - a) Dentro de la organización, en la comunicación interna;
 - b) Entre el personal directivo superior y los donantes externos, a fin de establecer el marco conceptual adecuado; y
 - c) Con los homólogos.
- La planificación estratégica ayuda a una organización a tomar decisiones y a hacer frente a todas las presiones derivadas de las nuevas cuestiones, las necesidades y los mandatos.

46. En el marco de la actual reforma de las Naciones Unidas, el Secretario General estableció un Equipo de Gestión del Cambio para establecer estrategias con el fin de aumentar, entre otras cosas, la eficacia y la eficiencia en la ejecución del programa quinquenal del Secretario General. En el plan de cambio preparado por el Equipo se señala que, para propiciar el aumento de la sinergia y la coherencia entre los agentes del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas será preciso poner en marcha un proceso de planificación estratégica coherente.

47. El Equipo de Gestión del Cambio recomendó que se iniciara un proceso consultivo para diseñar el próximo conjunto de prioridades estratégicas para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas con vistas a la revisión cuatrienal amplia de la política que se preveía realizar en 2012, y en consonancia con las prioridades del Secretario General para su segundo mandato. Con ello se tenía el propósito de: a) permitir a las entidades operacionales y normativas principales articular su división del trabajo en torno a resultados prácticos en lugar de hacerlo en abstracto; y b) reforzar la decisión de la Asamblea General en la última revisión trienal amplia de la política de armonizar los ciclos de planificación de los fondos y los programas²⁹.

48. Con el fin de mejorar la coordinación y la cooperación para la ejecución de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas con arreglo a mandatos generales sistemáticos y aprovechando al máximo los recursos disponibles, el Inspector propone la recomendación 1.

49. Esta recomendación debe leerse conjuntamente con los párrafos 123 y 124 del presente documento, relativos a la necesidad de que los representantes de las organizaciones miembros de la Junta de los jefes ejecutivos se basen en el examen por homólogos de la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas a fin de establecer un mecanismo

²⁷ A/65/16, párr. 32.

²⁸ La labor de la red de planificación estratégica se vuelve a tratar en la sección C del capítulo III

²⁹ United Nations Change Management Team, *The Change Plan* (Nueva York, diciembre de 2011), párr. 120. En <http://www.un.org/sg/pdf/the-change-plan.pdf>.

periódico para el intercambio de información. Se espera que la aplicación de esta recomendación mejore la cooperación y la coordinación.

Recomendación 1

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos, con el apoyo de la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas y/o un grupo especial de tareas de la Junta de los jefes ejecutivos, debería examinar con los jefes ejecutivos los respectivos planes estratégicos de sus organizaciones con objeto de definir un marco general coherente y unas metas comunes para la planificación estratégica a fin de asegurar la coherencia y evitar la superposición de actividades en todo el sistema de las Naciones Unidas.

D. La gestión basada en los resultados y la planificación estratégica

50. La DCI fue una de las primeras entidades de las Naciones Unidas en plantear la necesidad de introducir en las organizaciones una cultura de gestión basada en los resultados³⁰. En 2004 la Dependencia publicó un informe titulado "Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2004/5).

51. El CPC examinó los informes de la DCI sobre la gestión basada en los resultados en su 45º período de sesiones. La Asamblea General hizo suyas las conclusiones del CPC en su resolución 60/257 de 8 de mayo de 2006. Ya que en el informe del CPC (A/60/16, párr. 248) se aprobó el "marco de referencia" propuesto por la DCI y se pidió al Secretario General que aplicara las recomendaciones para conseguir las referencias propuestas por la DCI, en mayo de 2006, la gestión "basada en los resultados" se convirtió en un mandato que debía aplicar la Secretaría de las Naciones Unidas.

52. En el documento JIU/REP/2004/6, que forma parte de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados preparados por la DCI, se proponía la siguiente definición³¹:

"La gestión basada en los resultados es un enfoque de la gestión que se centra en alcanzar resultados, una estrategia de gestión amplia encaminada a cambiar el modo en que funcionan los organismos, en que la mejora del rendimiento (el logro de resultados) es la orientación central."

53. Como parte de las conclusiones de este fundamental informe, los Inspectores determinaron que uno de los principales pilares para lograr un alto rendimiento por medio de la gestión basada en los resultados es el proceso de "planificación, programación, preparación de presupuestos, supervisión y evaluación"³². También observaron que hay distintas formas de alcanzar ese objetivo y que la índole, el mandato, la estructura, el tamaño y las dimensiones específicas de cada organización influirán considerablemente en las modalidades en materia de gestión por las que se opte para aplicar la gestión basada en los resultados.

³⁰ JIU/REP/2004/5.

³¹ Véase JIU/REP/2004/6, pág. 3, recuadro 1. La definición está adaptada de OCDE, Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience, documento del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) (febrero de 2000).

³² *Ibid.*, párr. 5.

54. Esto está en consonancia con las conclusiones de las investigaciones actuales; cada una de las organizaciones o departamentos entrevistados durante la investigación realizada para este informe consideraba que su situación era singular y que por tanto necesitaba un plan estratégico y unos instrumentos que se ajustaran a sus metas y mandato o mandatos específicos. No obstante, por lo general las organizaciones estaban de acuerdo en que una estrategia general que sirviera de guía al sistema de las Naciones Unidas en un marco común sería una importante referencia para alcanzar el objetivo de la iniciativa "Una ONU". Utilizando como modelo un marco estratégico general para todo el sistema, cada organización podría definir su propio plan estratégico institucional adaptado a sus necesidades. La armonización e intercambio de experiencias y lecciones aprendidas sería particularmente importante en la esfera de la programación conjunta, como señaló el ex Secretario General Kofi Annan, en sus iniciativas sobre la reforma.

55. Al nivel de todo el sistema, los resultados del examen indican que en la mayoría de las organizaciones se hacen esfuerzos constantes por adoptar la gestión basada en los resultados en la planificación y la vigilancia de la labor de la organización. Esto se indica expresamente en las respuestas de 17 organizaciones al cuestionario (véase el anexo I). En el caso de las Naciones Unidas, aunque el enfoque de la gestión basada en los resultados ha sido adoptado para el plan de trabajo interno y el presupuesto por programas, su uso oficial en el marco estratégico de las Naciones Unidas ha quedado rezagado debido al rígido proceso de aprobación de este último. No obstante, los jefes de los departamentos y entidades de las Naciones Unidas reconocieron los esfuerzos desplegados por el Contralor que elaboró una guía de apoyo sobre la preparación de un marco estratégico para ayudarlos a definir mejor sus objetivos e indicadores aplicando un marco lógico de gestión basada en los resultados³³.

56. Cabe señalar también las actividades realizadas por los órganos de planificación del sistema de las Naciones Unidas: por ejemplo, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) ha preparado un manual de gestión basada en los resultados³⁴ basado en un glosario del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE)³⁵. Según algunos miembros de la red de planificación estratégica, las entidades que están sujetas al marco estratégico de las Naciones Unidas tienen dificultades para introducir cambios en la terminología, ya que el Reglamento y Reglamentación Detallada (ST/SGB/2000/8) no contempla la gestión basada en los resultados, por lo que se hace difícil establecer una terminología común en todo el sistema.

57. En la terminología armonizada del GNUM se define la gestión basada en los resultados como una estrategia de gestión por la que una organización garantiza que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de los resultados deseados (productos, efectos directos e impacto). La gestión basada en los resultados se basa en una rendición de cuentas

³³ United Nations, Support guide, Proposed Strategic Framework for the biennium 2014-2015 (noviembre de 2011).

³⁴ UNDG, Results-based Management Handbook (octubre de 2011), en <http://www.undg.org/docs/12316/UNDG-RBM%20Handbook-2012.pdf>.

³⁵ OECD, Glossary of key terms in Evaluation and Results Based Management (2010), en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.

clara respecto de los resultados, y requiere la supervisión del progreso hacia los resultados y en la presentación de informes sobre el desempeño³⁶.

58. En las organizaciones del sistema ya se ha realizado un número considerable de evaluaciones puntuales de la gestión basada en los resultados y de planes estratégicos, con lo que se ha allanado el camino para mejorar la aplicación. En 2008 la OSSI preparó un examen de la gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas en el que observó que "la gestión basada en los resultados ha sido una tarea administrativa de escaso valor para la rendición de cuentas y la toma de decisiones"³⁷ y recomendó (recomendación 2):

"Para asegurar que el conjunto de normas y reglamentos referentes al proceso de planificación, presupuestación, supervisión y examen de la ejecución se ajuste mejor a las necesidades de planificación y gestión estratégica de la Organización, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Secretario General disponga la realización de un examen completo y reformulación del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, que fueron revisados por última vez en 2000. El examen deberá abarcar los instrumentos, estructura, calendario y funciones y responsabilidades de todas las partes que intervienen en el proceso de planificación de los recursos y toma de decisiones de la Secretaría."

59. Cabe recordar que el Reglamento y Reglamentación Detallada actuales (ST/SGB/2000/8) por los que se rige la planificación de los programas incluye referencias al plan de mediano plazo que fue posteriormente suprimido en resoluciones al efecto. Sin embargo el Inspector observa con preocupación que en la resolución 66/257 de la Asamblea General, de 9 de abril de 2012, los Estados Miembros todavía "reafirman" el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas que figura en el documento ST/SGB/2000/8. El Inspector observa con interés que en su período de sesiones de 2012, el CPC recomendó a la Asamblea General que solicitara al Secretario General que, en su sexagésimo octavo período de sesiones, le presentara por conducto del CPC un informe en el que propusiera revisiones del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas (ST/SGB/2000/8), sobre la base de los cambios aprobados por la Asamblea en las distintas resoluciones sobre la planificación de los programas³⁸.

60. El Inspector apoya la recomendación de la OSSI arriba citada sobre la necesidad de actualizar el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas en el sistema de las Naciones Unidas. El Inspector es también de la opinión de que esa revisión debería valorar y reflejar debidamente no solo el plan de cambio preparado por el Equipo de Gestión del Cambio del Secretario General para aumentar las sinergia y la coherencia entre los agentes del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, sino también las actividades que lleva a cabo el Contralor para aplicar un marco lógico de gestión basada en los resultados con objeto de definir objetivos e indicadores para un marco estratégico así como objetivos estratégicos de largo plazo³⁹.

³⁶ UNDG Results-Based Management Terminology (junio de 2003), adaptado de OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management, 2002, en http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc.

³⁷ A/63/268 (2008).

³⁸ A/67/16, párr. 71.

³⁹ *Ibid.*, nota 34.

61. El Inspector considera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuirá a mejorar los controles y el cumplimiento, ya que fortalecerá la adopción de la gestión basada en los resultados en la planificación estratégica.

Recomendación 2

El Secretario General, en consulta con el Comité del Programa y de la Coordinación, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y las comisiones pertinentes de la Asamblea General, debería preparar y presentar para su aprobación por la Asamblea General un borrador actualizado de boletín que reemplace al boletín ST/SGB/2000/8, para reflejar debidamente la gestión basada en los resultados y las metas de largo plazo de la Organización en la definición del proceso de planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación y en las responsabilidades de todas las partes en esa esfera.

III. Prácticas existentes en el sistema de las Naciones Unidas

A. Armonización frente diversidad: ¿qué necesita el sistema?

62. Inicialmente, el proceso del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas debía extenderse por todo el sistema y ofrecer orientación a las distintas organizaciones sobre las cuestiones de alcance mundial. No obstante, aunque este enfoque de planificación de todo el sistema se abandonó en 1989 (véase el capítulo II. B) ello no se refleja en el Reglamento y Reglamentación Detallada (ST/SGB 2000/8) de 2000, que todavía prevé un proceso consultivo entre las organizaciones, dejando suficiente margen para la planificación estratégica a nivel de todo el sistema en algunos sectores:

"Párrafo 4.9

La participación de los órganos sectoriales, funcionales y regionales en la formulación del plan de mediano plazo se logrará mediante un período de preparación apropiado. Con tal objeto el Secretario General formulará propuestas relativas a la coordinación de sus calendarios de reuniones. Las actividades previstas en el plan de mediano plazo se coordinarán con las de los organismos especializados interesados mediante consultas previas."

En el artículo V, regla 105.8 b), se señala también que el informe sobre las consecuencias para el presupuesto por programas que debe presentarse antes de aprobar nuevas actividades de programas incluirá, entre otras cosas:

"La mención, cuando proceda, de los trabajos análogos o estrechamente relacionados que se estén realizando en otras dependencias de la Secretaría y, de ser posible, **la mención de las actividades conexas que se estén llevando a cabo en los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas.**"

63. Aunque el Reglamento y Reglamentación Detallada que se aplica incluye esas referencias, en la práctica no se sigue un proceso formal a nivel de todo el sistema cuando se define el marco estratégico de las Naciones Unidas y el presupuesto por programas resultante. El Inspector observó durante las entrevistas que el proceso formal no está debidamente conectado con la realidad. Sin embargo, el programa del Secretario General presentado a principios de 2012, en el que se enuncian sus prioridades para la acción

durante cinco años⁴⁰, se preparó tras celebrar consultas con representantes de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas así como con los Estados Miembros, pero sigue sin estar directamente relacionado con el proceso del marco estratégico de las Naciones Unidas.

64. Durante la investigación, se pidió a las organizaciones que expresaran sus opiniones sobre la necesidad de un proceso de planificación para todo el sistema en el que participaran todas las organizaciones, incluidas las Naciones Unidas, sus fondos y programas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Nadie se mostró a favor de establecer un marco estratégico global y obligatorio que imponga nuevas formalidades y procesos engorrosos convirtiéndose en una camisa de fuerza. En particular, las entidades correspondientes a la situación T2 (véase el cuadro 1 más abajo) que deben seguir dos vías de planificación y presentación de informes, no estaban a favor de añadir un nivel adicional a los actuales.

65. Con todo, las organizaciones en general estaban de acuerdo con el principio de un marco de orientación global en el que se establezcan la visión y los objetivos principales del sistema de las Naciones Unidas, particularmente en el contexto del proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y como complemento de la iniciativa propuesta "Una ONU" que se aplica actualmente en los países que han aceptado el concepto y la programación y ejecución conjunta de actividades operacionales sobre el terreno. Un marco de orientación no vinculante de ese tipo podría servir de referencia para la presentación conjunta de informes sobre cuestiones intersectoriales de las que se ocupan diferentes entidades del sistema (como la gobernanza y la gestión del medio ambiente, la neutralidad climática, la asistencia humanitaria, los derechos humanos, o la igualdad entre los géneros). Ese marco debería ser compatible con las orientaciones existentes y aprobadas del GNUD sobre cuestiones de programación⁴¹.

66. En opinión del Inspector, la planificación a nivel de todo el sistema es un instrumento de orientación eficaz para lograr la coherencia en la gobernanza de las actividades sectoriales y temáticas de programas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. **El Inspector reitera la recomendación de que se renueve el alcance del marco estratégico de las Naciones Unidas para que abarque a todo el sistema y de que las consultas que se celebren en ese ámbito se incorporen al proceso de planificación. En el contexto del examen de la gobernanza ambiental realizado por la DCI en 2008, la Dependencia formuló una propuesta igual⁴² en relación con un plan estratégico para el medio ambiente, sobre la que todavía no se ha pronunciado la Asamblea General.**

Iniciativas del Secretario General para la planificación estratégica a nivel de todo el sistema

67. En el contexto del inicio de la reforma de las Naciones Unidas en 2002, el Secretario General mencionó la necesidad de mejorar la planificación estratégica⁴³ utilizando en mayor medida a los comités ejecutivos, en particular al Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales, para fomentar el análisis de los vínculos entre los problemas políticos, económicos, de desarrollo, humanitarios y de seguridad con que se enfrenta la Organización, y supervisar la formulación del plan de mediano plazo y el presupuesto por programas para las esferas económica y social. Lamentablemente, no se hicieron avances

⁴⁰ Programa de Acción Quinquenal del Secretario General (25 de enero de 2012).

⁴¹ Véase UNDAF guidance package (2010) en www.undg.org.

⁴² Véase JIU/REP/2008/3, recomendación 2.

⁴³ A/57/387(2002), párr. 114.

significativos mediante los mecanismos de los comités ejecutivos en la obtención de los resultados previstos.

68. En la planificación estratégica para determinar las tareas que deben llevarse a cabo, así como los métodos, los plazos y los resultados previstos correspondientes, debe dejarse amplio margen de discreción a los jefes ejecutivos y a sus equipos de alta dirección para plasmar los mandatos recibidos de los órganos legislativos de sus respectivas organizaciones en un plan estratégico institucional específico para cada organización.

69. Para poder abordar mejor los temas globales, **en primer lugar, debe existir una visión a nivel de todo el sistema que represente el conjunto de intereses y objetivos comunes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En segundo lugar, debe procurarse comprender el pleno potencial de las organizaciones mediante la definición de sus planes estratégicos individuales de modo que encajen en la visión global. Y, en tercer lugar, las organizaciones de todo el sistema deben armonizar la terminología y las definiciones y elaborar directrices generales sobre planes estratégicos, procesos e instrumentos conexos para ayudar a las distintas organizaciones a definir sus estrategias con referencia a la visión común. Es obvio que ello debe basarse en las mejores prácticas y en lecciones aprendidas por las organizaciones basándose en su experiencia.**

B. Diversidad de planes estratégicos: conceptos y prácticas

Conceptos

70. Las investigaciones revelaron la existencia, tanto en el pasado como en el presente, de varios procesos y prácticas de planificación estratégica. Las principales características de los planes estratégicos son la cobertura, el marco cronológico y la adecuación del presupuesto a ese marco, y la adopción de decisiones. Sobre estas bases, el Inspector identificó un "prototipo" (basado en el anterior planteamiento a nivel de todo el sistema) y tres tipos de procesos actualmente en uso, que se describen en el cuadro 1.

Cuadro 1

Tipos de procesos de planificación estratégica en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

	<i>Tipos de planes estratégicos</i>	<i>Período (número de años)</i>	<i>Armonización con el presupuesto</i>	<i>Interesados/consultas</i>
Prototipo T	Prototipo de plan de mediano plazo de las Naciones Unidas con orientaciones para todo el sistema, financiado al 100% con cargo al presupuesto ordinario (PO) prorrateado entre los Estados Miembros Posiblemente, cualquier plan estratégico de todo el sistema para aplicar los ODM y los procesos posteriores a los ODM; y proceso del RCAP	4 a 6	Plena, con indicadores financieros. Partiendo de la presupuestación basada en los resultados, con miras a evolucionar hacia la gestión basada en los resultados (GBR)	Consulta previa con todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y Proceso interno de las Naciones Unidas (con el CPC, la Oficina del Contralor y las Comisiones competentes de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la CCAAP)

	<i>Tipos de planes estratégicos</i>	<i>Período (número de años)</i>	<i>Armonización con el presupuesto</i>	<i>Interesados/consultas</i>
	financiado parcialmente por el PO y el resto por recursos extrapresupuestarios (RE)			
T1 "Solamente Naciones Unidas"	Marco estratégico de las Naciones Unidas ejecutado al 100% con cargo al PO	2 (preparado con dos años de antelación)	Plena, sin indicadores financieros No se usa la GBR	Proceso interno de las Naciones Unidas (con el CPC, la Oficina del Contralor y las Comisiones competentes de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la CCAAP)
T 2 "Híbrido"	Plan estratégico de las Naciones Unidas junto con un plan estratégico interno, temático y por sectores, específico para cada entidad o departamento (como ONU-SWAP) Plan estratégico de las Naciones Unidas ejecutado al 100% con cargo al PO; planes estratégicos internos ejecutados con RE; la totalidad del plan híbrido no se somete a la aprobación de la Asamblea General	2 para el fascículo del marco estratégico de las Naciones Unidas De 1 a 6 para el interno	Fascículo del marco estratégico de las Naciones Unidas plenamente armonizado con el PO (2) Los ciclos del presupuesto del plan estratégico temático y por sectores con GBR oscilan por lo general entre 1 y 2 Los planes estratégicos internos suelen contener indicadores financieros	Consulta de la Oficina del Contralor con los departamentos de las Naciones Unidas, el CPC, la CCAAP, la Quinta Comisión, el Consejo Económico y Social y comités sectoriales (según los mandatos); órganos rectores de las organizaciones y ONG interesadas que participan en asociaciones, así como donantes para la parte de su labor financiada con RE
T3 "Planes institucionales independientes" y/o planes sectoriales/temáticos, otros fondos, programas y organismos especializados, y el OIEA	No directamente relacionado con el marco estratégico de las Naciones Unidas. Sus planes estratégicos específicos para los temas y sectores son aprobados por los órganos rectores como plan estratégico; financiado con RE y con recursos básicos/ordinarios. Algunos planes estratégicos abarcan a todo el sistema, como los Programas de Trabajo Decente por País de la OIT.	De 1 a 10 años. Los planes estratégicos suelen incluir exámenes de mitad de período durante el ciclo largo. La mayor parte convergen con el ciclo de examen de la RCAP.	Los ciclos presupuestarios oscilan entre 1 y 2 años en general. El período suele ser más corto que el del plan estratégico conexo Con indicadores financieros y con GBR	Dentro de las organizaciones, Estados Miembros (órganos rectores), Asociados (ONG y asociados nacionales), Organizaciones afines

Prototipo de marco estratégico (T)

71. El prototipo del marco estratégico propuesto recuerda al antiguo enfoque de las Naciones Unidas, promovido por el CAC hasta finales de los años noventa. Ese marco contenía orientaciones para todo el sistema de las Naciones Unidas, que se consultaban previamente a las organizaciones (véase el párrafo 30). En algunas de sus versiones anteriores se incluían indicadores de las necesidades financieras.

72. Aunque la reactivación del prototipo T es una posibilidad remota, sigue siendo necesario contar con marcos estratégicos para todo el sistema a los niveles temático y sectorial a fin de mejorar la definición de un programa general de acción para las organizaciones. Estos marcos deberían responder a los mandatos formulados por las conferencias de las Naciones Unidas sobre cuestiones de alcance mundial. Por lo general contienen programas de acción de ámbito mundial, regional y nacional a partir de los cuales las Naciones Unidas, sus fondos y programas y organismos especializados pueden definir sus respectivos planes estratégicos institucionales, utilizando el enfoque de la gestión basada en los resultados.

Modelo del marco estratégico de las Naciones Unidas (T1)

73. El modelo T1 abarca a todas las entidades y departamentos que dependen principalmente del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas⁴⁴. Sus planes estratégicos se basan en sus respectivos programas del marco estratégico de las Naciones Unidas, preparados con una antelación de dos años para el bienio siguiente. Estos departamentos tropiezan con dificultades para introducir cambios en sus partes del plan debido a los atascamientos de los procesos en la concepción y el proceso del plan. La utilización regular de los informes de evaluación y ejecución por parte de la secretaría para concebir nuevos objetivos de programas y preparar un marco estratégico realista y actualizado representa una tarea ingente, por lo que la secretaría espera a que se publiquen los informes de ese tipo relativos a los programas del bienio anterior y el bienio en curso que ya se han terminado o se están elaborando. Según se dispone en el Reglamento y Reglamentación (párr. 4.8), los programas y subprogramas del marco estratégico deben ser examinados por los órganos intergubernamentales sectoriales, funcionales y regionales competentes, antes de que los examinen los órganos centrales, como el CPC. El hecho de que el plan estratégico se prepare con dos años de antelación, sin contar con orientación política intergubernamental y que su aprobación requiera un proceso burocrático tan complejo, deja poca flexibilidad para introducir cambios en el plan estratégico de un bienio a otro.

Modelo híbrido (T2)

74. El proceso "híbrido" de planificación estratégica (T2) plantea más problemas a los departamentos y oficinas, ya que sus actividades básicas son financiadas con cargo al presupuesto ordinario como parte de sus respectivos programas dentro del marco estratégico de las Naciones Unidas, pero, al mismo tiempo, la financiación de algunas actividades, básicas y no básicas, depende de otras fuentes y entidades. Por consiguiente, se enfrentan a la doble carga de cumplir las normas oficiales del proceso del marco estratégico de las Naciones Unidas, y de preparar sus planes estratégicos funcionales internos, que ofrecen orientaciones reales y un programa de trabajo. Cuanto más dependen las oficinas y

⁴⁴ La mayor parte de los departamentos/entidades de las Naciones Unidas dependen fundamentalmente del presupuesto ordinario, pero en la mayoría de los casos, hay pequeñas contribuciones extrapresupuestarias para fines concretos de menos del 10% del total de los recursos (por ejemplo, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz: 99% PO; DAES: 98% PO).

departamentos de la financiación extrapresupuestaria tanto más se produce esta situación. Más adelante (véase el párrafo 91) se trata en más detalle de los problemas que plantea este tipo de planificación.

Plan institucional independiente (T3)

75. A diferencia de los modelos anteriores, el modelo T3 corresponde a la planificación estratégica institucional de las entidades de las Naciones Unidas que no está directamente relacionada con el marco estratégico de las Naciones Unidas. Normalmente, se rige por el documento del marco programático de mediano plazo, que representa una estrategia intersectorial de alto nivel relacionada con la misión de la organización, en que se sintetizan todos los programas temáticos y específicos de cada sector aprobados por el órgano rector (por ejemplo, el marco programático de mediano plazo de la ONUDI, el plan estratégico de mediano plazo del UNICEF o la estrategia de mediano plazo del OIEA). En ese documento también se indica su relación con los objetivos de todo el sistema, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y a veces con otros objetivos temáticos acordados entre las organizaciones. Aunque estos marcos se adoptan independientemente de los tipos de recursos que necesitan, las necesidades en materia de recursos, que son un componente fundamental de la aplicación del plan estratégico, se tratan en otros instrumentos, como los presupuestos bienales que se someten a la aprobación intergubernamental, y se complementan en documentos de planificación de operaciones relativas a la asignación de recursos, la planificación financiera y un marco de resultados.

Otros casos especiales

76. Los planes y programas para el mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales no se incluyen en esta tipología, ya que merecen un tratamiento especial e individualizado. Aunque esos planes y programas se encuentran bajo la égida de las Naciones Unidas, no están plenamente integrados en el marco estratégico general. Las especiales características de esas misiones hacen difícil elaborar un proceso de planificación estable, ya que se crean para atender a determinadas necesidades inmediatas, cuando se solicita y sin establecer su duración.

77. Las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad son los puntos de referencia para la rendición de cuentas en las Naciones Unidas. A través de esas resoluciones, los Estados Miembros establecen los mandatos de las misiones y los objetivos que deben alcanzarse. Esos mandatos se reflejan posteriormente en los presupuestos de las distintas misiones de mantenimiento de la paz utilizando sus procedimientos específicos, y no se incluyen en los procesos presupuestarios generales del marco estratégico de las Naciones Unidas.

78. Los entrevistados del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno consideraban que el marco estratégico de las Naciones Unidas no estaba suficientemente conectado a la planificación de políticas como para responder a las necesidades concretas de sus departamentos. La mayor parte de sus actividades no se financian siguiendo el proceso del marco estratégico/presupuesto. Las metas y objetivos de política de la Organización enunciados en el marco estratégico de las Naciones Unidas parecían más adecuados para administrar el uso del personal básico y de los recursos del presupuesto por programas. Sin embargo, en su opinión, los fascículos del marco estratégico de las Naciones Unidas relativos a los programas de mantenimiento de la paz son relativamente breves y están a disposición del público. Ello ha permitido al marco estratégico de las Naciones Unidas funcionar como un instrumento para proporcionar, no solo a la Organización, sino también a todas las

entidades del sistema de las Naciones Unidas, orientación general para ayudarlas a comprender los mandatos y objetivos interdisciplinarios de las misiones integradas en las que participan.

79. La cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz es un mecanismo de financiación de las necesidades de recursos humanos y de otro tipo para respaldar y apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz en los departamentos de la Sede, no limitada al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. Es un instrumento apropiado para el fomento de la capacidad de las funciones de apoyo de varios departamentos, si se establecen una estrategia y una política de largo y mediano plazos adecuadas. El Secretario General somete a la aprobación de la Asamblea General el presupuesto de la cuenta y sus costos se prorratan entre los distintos presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 62/250.

Prácticas

80. Todas las organizaciones del sistema utilizan planes estratégicos para definir su labor en un marco cronológico determinado para alcanzar objetivos basados en sus respectivos mandatos, aunque a veces utilizan nombres, instrumentos y ciclos de planificación diferentes. La mayor parte de esos planes sirven de base para tomar decisiones sobre la asignación de los recursos.

81. En el anexo I figura un panorama general de los principales parámetros de los planes estratégicos de las organizaciones observadas. En él se facilita información sobre: a) el nombre del documento de planificación; b) el período abarcado (ciclo); c) la relación con el presupuesto (por ejemplo asignación de recursos, ciclo presupuestario); y d) la relación con el enfoque de la gestión basada en los resultados. Aunque se dan detalles en el cuadro, en las secciones siguientes se analizan algunos ejemplos concretos de planes estratégicos del sistema.

Planificación estratégica en las Naciones Unidas. El marco estratégico (modelo T1)

82. La Secretaría de las Naciones Unidas define su plan estratégico para el bienio 2012-2013 en un documento de 590 páginas titulado "Marco estratégico para el período 2012-2013", subdividido en 27 programas independientes (y sus respectivos subprogramas), que reflejan la estructura de la Secretaría de las Naciones Unidas⁴⁵.

83. El marco debe ser seguido por todos los departamentos y entidades de la Secretaría como requisito previo para iniciar el proceso de definición del presupuesto ordinario y la correspondiente asignación de recursos. La definición del presupuesto conlleva un prolongado proceso de consulta entre la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP) y los jefes (y/o el personal directivo superior) de los distintos programas.

84. El esbozo del marco estratégico de las Naciones Unidas es el punto de partida del proceso de establecimiento de las metas y resultados previsto, de aproximadamente dos años de duración, para definir el presupuesto del siguiente bienio. En la parte I del esbozo figuran los objetivos generales a largo plazo del sistema de las Naciones Unidas fijados por los Estados Miembros en la Asamblea General. La determinación de las prioridades de las

⁴⁵ A/65/6/Rev.1.

Naciones Unidas incumbe a los Estados Miembros⁴⁶. En la resolución 65/244 de la Asamblea General se indican las ocho esferas prioritarias del bienio 2012-2013⁴⁷.

85. En general, la mayor parte de los usuarios del marco estratégico de las Naciones Unidas no estaban satisfechos con el proceso, que consideraban prolongado y farragoso y, lo que es más importante, no adecuado como verdadero instrumento de planificación estratégica. En opinión del Secretario General, el proceso adolece de graves deficiencias: es complejo, prolongado, desarticulado, engorroso y rígido⁴⁸. El Inspector recuerda que había estimado los costos de transacción para la Secretaría en 2001 en unos 10,3 millones de dólares, por concepto de tiempo de personal para prestar servicios a las distintas comisiones y órganos, costos que no han disminuido desde entonces.

86. Todos los departamentos, salvo la Oficina del Contralor, consideraban que el proceso actual de presentación de su plan para atender a sus necesidades carecía de la flexibilidad necesaria para reflejar la evolución de estas.

87. El principal motivo por el que muchos han seguido ese prolongado proceso es que el personal directivo está obligado a reflejar debidamente sus programas en el presupuesto bienal de las Naciones Unidas, a fin de obtener los recursos correspondientes. En sí, el marco estratégico no es verdaderamente un instrumento de planificación estratégica, sino más bien un instrumento presupuestario.

88. La mayor parte de los administradores de nivel superior entrevistados dijeron que el marco estratégico de las Naciones Unidas no les permitía adoptar un enfoque de la gestión basada en los resultados. Se mencionaron varias dificultades:

a) El ciclo del marco estratégico de las Naciones Unidas se articula en cuatro fases: planificación de programas, presupuestación, ejecución y vigilancia, y evaluación. El proceso completo dura cuatro años, igual que la formulación de un nuevo marco estratégico, si ha de basarse en la evaluación del programa y el presupuesto para el bienio en curso.

b) Las evaluaciones de ese tipo siguen siendo preliminares y no están disponibles en forma fiable; el recurso a las evaluaciones del bienio anterior es inevitable.

c) La definición del texto del marco estratégico como base para la formulación del presupuesto por programas de las Naciones Unidas requiere al menos 13 meses. Por ejemplo, las instrucciones internas del Contralor sobre la preparación del marco estratégico para 2014-2015 se enviaron en noviembre de 2011 a los jefes de todos los departamentos y

⁴⁶ Véanse las resoluciones 65/244 y 67/236 de la Asamblea General.

⁴⁷ Las prioridades son:

- a) Promoción del crecimiento económico sostenido y del desarrollo sostenible de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y las conferencias recientes de las Naciones Unidas;
- b) Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- c) Desarrollo de África;
- d) Promoción de los derechos humanos;
- e) Coordinación eficaz de las actividades de asistencia humanitaria;
- f) Promoción de la justicia y el derecho internacional;
- g) Desarme;
- h) Fiscalización de drogas, prevención del delito y lucha contra el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones.

⁴⁸ A/57/387, párr. 162.

oficinas, para que la Asamblea General las aprobara definitivamente a finales de 2012. Las instrucciones iban acompañadas de una guía de apoyo detallada.

d) Existe una contradicción intrínseca entre el acuerdo de los Estados Miembros de aplicar la planificación estratégica y la gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas, y su reticencia a aceptar el carácter vinculante de los objetivos estratégicos para ellos mismos, así como su responsabilidad de hacer frente a las repercusiones del reconocimiento de los resultados y los efectos señalados por los indicadores. Los Estados Miembros tienden a utilizar el marco estratégico para microgestionar las orientaciones de la Secretaría.

e) El proceso no permite examinar los objetivos sustantivos sino que tiende a quedarse atascado en los intercambios técnicos y textuales sobre la conformidad de la formulación de las propuestas de cambios en el marco estratégico en curso respecto de los mandatos pertinentes. Por consiguiente, el marco estratégico no es un instrumento adecuado para definir un proceso de planificación orientado a la gestión basada en los resultados.

f) El marco estratégico y sus instrumentos conexos de vigilancia y presentación de informes, como el IMDIS, fueron concebidos, a lo sumo, para medir el número de resultados y actividades, más que los resultados y los efectos de la labor realizada.

89. El marco estratégico de las Naciones Unidas es un documento estático debido a las estrictas normas del CPC para que en su formulación se sigan al pie de la letra las decisiones intergubernamentales. No obstante, las personas entrevistadas señalaron que había discrepancias entre las decisiones de los órganos legislativos centrales de la planificación de los programas, como el CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, y otros comités u órganos intergubernamentales sectoriales o temáticos. También se producen tensiones cuando se proponen cambios en el correspondiente programa del marco estratégico para cumplir los mandatos recibidos de órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas (como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Comité de Representantes Permanentes del PNUMA). El CPC suele rechazar los cambios propuestos.

90. En vista de lo expuesto, y con el fin de aumentar la eficacia y la duración de los efectos de la labor de las Naciones Unidas, **el Inspector recuerda y apoya la solicitud recientemente formulada al Secretario General por la Asamblea General en su resolución 66/257 de que "siga adoptando medidas apropiadas para acelerar la aplicación de la gestión basada en los resultados y que, entre otras cosas, incluya en su próximo informe medidas concretas sobre la manera en que la Organización, en el marco de su rendición de cuentas, dejará de centrar su atención en la obtención de productos y se concentrará en el logro de resultados"**. El Inspector también expresa su satisfacción por la labor del Equipo de Tareas de Gestión basada en los Resultados, y alienta a los Estados Miembros a tomar medidas diligentemente para aprovechar al máximo los resultados presentados a la Asamblea General en el informe A/66/692 del Secretario General.

Planificación estratégica en las Naciones Unidas: el modelo híbrido T2

91. El Inspector observó durante las entrevistas y en las respuestas al cuestionario que, en la mayoría de los casos, los departamentos elaboraban sus propios planes estratégicos internos para definir sus programas de trabajo. El objeto de esos documentos internos es doble:

a) **Uso externo.** Los departamentos con un componente importante de actividades no financiadas con cargo al presupuesto ordinario necesitan más instrumentos basados en la gestión basada en los resultados para la planificación, la ejecución, la vigilancia, la evaluación y la presentación de informes a fin de responder con prontitud, flexibilidad y transparencia a sus donantes y asociados. Además, la evaluación del impacto es un aspecto clave de la presentación de informes, que requiere la adopción de informes analíticos que vayan más allá de la mera contabilización de los resultados obtenidos.

b) **Uso interno.** Para todos los departamentos, el fascículo correspondiente del marco estratégico de las Naciones Unidas no es un documento dirigido específicamente a los administradores directos y al personal. Las metas establecidas en el marco estratégico, y en los planes estratégicos complementarios de los casos híbridos, deben traducirse en un plan que sirva de guía a los administradores y el personal para determinar dónde encaja su labor y cuáles son los objetivos que deben alcanzar.

92. Durante las entrevistas, el Inspector detectó un número considerable de retos derivados del carácter híbrido de la planificación estratégica, que obstaculizan de diversas formas la planificación y la reflexión estratégica coherente e interrelacionada.

93. La definición del marco estratégico de las Naciones Unidas obliga a los programas a presentar su planificación pensando en compartimentos estancos, ya que está estructurado por divisiones, y no por cuestiones sustantivas. La planificación colectiva de las cuestiones transversales, incluso dentro de un departamento, resulta compleja porque se hace difícil encajarlas en ese tipo de estructura. La complejidad es aún mayor si los programas desean reflejar logros colectivos que dependen de acuerdos de asociación y colaboración para aumentar la coherencia y la sinergia con los agentes del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

94. El marco estratégico de las Naciones Unidas es más adecuado para los mandatos normativos y las actividades periódicas (como las del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) y el Departamento de Información Pública) que para los programas altamente adaptables que ejecutan principalmente actividades operacionales y sobre el terreno que varían según las cambiantes necesidades de los clientes (como el ACNUDH y ONU-Mujeres). Para las organizaciones o departamentos con una labor normativa regular es más fácil utilizar el estable proceso de planificación del marco estratégico. Pero las entidades que llevan a cabo actividades operacionales necesitan instrumentos más dinámicos y flexibles. Por ejemplo, la labor humanitaria requiere tanto una meta a largo plazo de conformidad con su mandato fundamental, como un marco de planificación receptivo que sea suficientemente flexible para permitir la incorporación de las nuevas e inesperadas cuestiones a las que suelen enfrentarse cotidianamente. Es prácticamente imposible prever con dos años de antelación la situación del entorno mundial en el que tendrán lugar las operaciones (por ejemplo, la reciente situación política en algunos países árabes, denominada la "primavera árabe" por los medios de información occidentales desde 2011). Esta fue una respuesta frecuente de las personas entrevistadas durante la fase de investigación.

95. Varias personas entrevistadas mencionaron el tsunami del Japón en marzo de 2011 y la reciente situación política en algunos países árabes como cuestiones que requerían una respuesta significativa y ágil por parte de distintas entidades del sistema. De hecho, el Inspector tuvo conocimiento de varios casos en los que los objetivos del programa se formularon en una forma tan excepcionalmente flexible que los administradores de los programas pudieron movilizar recursos ordinarios y extrapresupuestarios para las situaciones de emergencia en forma coherente. De hecho esa respuesta fue posible dentro

del marco estratégico de las Naciones Unidas para el período 2010-2011 y la labor de la Junta de los jefes ejecutivos/GNUD, en la que: i) se llevaron a cabo comisiones de investigación solicitadas por el Consejo de Derechos Humanos; y ii) se prestó asistencia adaptada a las necesidades de países que se encontraban en crisis, en situaciones posteriores a crisis y después de una crisis y en transición.

96. La estructura del marco estratégico de las Naciones Unidas y los procesos conexos han evolucionado con respecto a la política de la Asamblea General a este respecto, como se observa en varias resoluciones. El enfoque original de la planificación a largo plazo se redujo a la planificación de mediano plazo y, por último, a un ciclo de planificación de dos años, de modo que el marco estratégico de las Naciones Unidas refleja la labor prevista en los planes de las Naciones Unidas para un bienio determinado. Aunque la modificación tenía como fin introducir la flexibilidad y la eficacia, el ciclo se cambió sin redefinir los procesos legislativos intergubernamentales para determinar los programas. Tampoco se han reexaminado debidamente las funciones del CPC, el Consejo Económico y Social, la Quinta Comisión y otras Comisiones Principales. El proceso no proporciona un marco para adaptarse a los cambios debidos a la evolución de los entornos externos e internos. Además, en general, el ciclo bienal es demasiado corto para planear adecuadamente las prioridades globales de más largo plazo.

97. En opinión del Inspector, la Asamblea General debería revisar los procedimientos y la formulación del contenido del marco estratégico de las Naciones Unidas, así como su estatus y su utilidad para los marcos estratégicos sectoriales y temáticos. Deben redefinirse las funciones del CPC, el Consejo Económico y Social y la Quinta Comisión en relación con las demás Comisiones Principales y órganos y comités orgánicos para aprovechar el máximo de aportaciones programáticas de esos órganos con el fin de evitar la parálisis en la actualización de la estrategia y los programas, para hacer del marco estratégico de las Naciones Unidas un instrumento más dinámico y flexible.

La planificación estratégica en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ("Modelo independiente" T3)

98. En esta sección se trata de las organizaciones participantes abarcadas por el examen que no están sujetas al marco estratégico de las Naciones Unidas. Esas organizaciones han puesto en marcha toda una serie de procesos diferentes que tienen como fin facilitar y mejorar la planificación dentro de un enfoque de gestión basada en los resultados para aprovechar con mayor eficiencia y eficacia unos recursos cada vez más escasos. Sobre la base de la información recibida, podemos afirmar que en distintos grados, todas las organizaciones han creado sus propios procesos y documentos conexos de planificación estratégica⁴⁹.

99. Una percepción común en todo el sistema es que la planificación estratégica está estrechamente relacionada con la gestión basada en los resultados, pero no se está de acuerdo en qué es lo primero. Para algunos, la gestión basada en los resultados es parte de la planificación estratégica, mientras que, para otros, un plan estratégico es un instrumento para aplicar un enfoque de gestión basado en los resultados. A juicio del Inspector, la preparación de planes estratégicos y la adopción de la gestión basada en los resultados son parte de un mismo proceso que tiene por objeto definir una línea de acción con una visión, complementado con unos resultados previstos concretos en términos de efectos de la labor que debe realizarse, sobre la base de los mandatos generales de la organización y las expectativas de sus clientes (en particular los Estados Miembros).

⁴⁹ Véase un resumen de la planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas en el anexo II.

100. La investigación reveló que los organismos especializados, así como los fondos y programas que son independientes del marco estratégico de las Naciones Unidas están en mejores condiciones de diseñar instrumentos de planificación adecuados a sus necesidades concretas. Los instrumentos elaborados por esas organizaciones comparten las siguientes características:

- a) Mayor dinamismo: el proceso de planificación estratégica suele incorporar mecanismos que hacen del plan estratégico un instrumento de gestión dinámico;
- b) Alto nivel normativo: algunas organizaciones, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), han elaborado un "documento de visión", en el que figuran los objetivos generales a largo plazo del programa como base para elaborar otros instrumentos más pormenorizados de más corto plazo para facilitar la concepción de planes de trabajo eficaces;
- c) Planes de más largo plazo: en ellos se presenta la visión general de la organización y son complementados por una serie de planes e instrumentos de más corto plazo para facilitar la armonización con los ciclos presupuestarios y el uso de instrumentos de vigilancia;
- d) La aplicación de esos planes estratégicos se distribuye dentro de las organizaciones y es apoyada ya sea con capacitación/orientación formal o informal;
- e) Se crean instrumentos de planificación de los recursos institucionales con el fin de conectar todas las fases de un ciclo de planificación, en los que la experiencia adquirida en ciclo anterior se incorpora en el nuevo ciclo⁵⁰, para preparar así estrategias que permitan hacer frente a las nuevas cuestiones que se planteen.

Planificación estratégica para los mandatos operacionales: vinculación de las sedes con las oficinas exteriores

101. En el caso de las organizaciones con mandatos orientados primordialmente a las operaciones sobre el terreno, el reto es traducir en actividades operacionales el mandato general recibido de los órganos legislativos, manteniendo una coordinación fluida e intercambiando conocimientos entre las sedes y las oficinas exteriores, y celebrando consultas con los asociados al nivel local. La tarea se hace todavía más compleja cuando comprende no solo la presentación de informes y las comunicaciones entre las organizaciones, sino también la labor conjunta de los organismos sobre el terreno.

102. En el caso de las organizaciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la dimensión regional representa una parte muy importante de su labor. El proceso de planificación es complejo y fundamental para la ejecución efectiva de la labor de la organización. Por tanto, forma parte del proceso de reforma en curso de la OMS, que tiene como fin mejorar los servicios que presta a sus Estados miembros, en particular al nivel del país.

103. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) informó sobre el reto que representa para la red de asociados al nivel de los países combinar la planificación estratégica central de la sede con las limitaciones de la planificación a nivel local. Con frecuencia, las oficinas locales deben seguir ciclos locales que son distintos de los de la sede, y ello hace más

⁵⁰ En algunos casos, se incorpora incluso en el ciclo en curso cuando el sistema y los planes han sido concebidos en forma suficientemente flexible como para aceptar modificaciones durante el ciclo de ejecución.

compleja la consolidación de la presentación de información en consonancia con el ciclo de la sede.

104. Durante el examen se señaló que las dificultades de la planificación y la presentación de informes para las sedes y las oficinas exteriores son particularmente complejas cuando los organismos participan —como sucede con frecuencia— en programas de ejecución conjunta, como las actividades que se llevan a cabo dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), como parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países, o en respuesta a las necesidades de la evaluación común para los países (ECP).

105. Por lo que hace a la revisión cuatrienal amplia de la política (RCAP) y a la armonización de los ciclos de planificación para las actividades operacionales en todo el sistema, la Asamblea General, en su resolución 63/232, instó a los fondos y programas y alentó a los organismos especializados a que introdujeran los cambios necesarios para armonizar sus ciclos de planificación con la RCAP⁵¹, incluidos los exámenes de mitad de período, en caso necesario, y que informaran al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de los ajustes hechos en función del nuevo ciclo de revisión amplia.

106. El Inspector observó que, si bien las distintas entidades informaban sobre esos ajustes, todavía no se ha presentado una compilación al Consejo Económico y Social⁵² y que esta debe evaluarse para mejorar el proceso de planificación a nivel de todo el sistema. De ese modo se facilitarían la planificación, la ejecución, la vigilancia y la presentación de información colectivamente para la programación y la ejecución conjuntas en relación con las cuestiones del desarrollo, en el marco de la iniciativa "Una ONU" y otros programas interinstitucionales comunes para las actividades operacionales.

107. El Inspector valoró los esfuerzos que hacen actualmente el UNICEF, el PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para preparar presupuestos institucionales integrados, basados en un proceso de planificación integral, en armonía con la RCAP y teniendo en cuenta las necesidades de los países. Esta iniciativa se puso en marcha en 2009 y ha sido examinada oficialmente por las juntas ejecutivas⁵³. Como consecuencia de ello, las juntas ejecutivas han pedido a los fondos y programas de las Naciones Unidas que presenten presupuestos cuatrienales integrados a partir de 2014, con los correspondientes exámenes de mediano plazo, en consonancia con el período de sus planes estratégicos. En las entrevistas se informó al Inspector de que la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y ONU-Mujeres tenían intención de adoptar el proceso. Estas iniciativas puntuales son estimulantes ejemplos de lo que puede hacerse para aumentar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos y para facilitar la labor de los Estados miembros mediante la consolidación de la planificación y la presentación de información sobre las cuestiones de interés común en todo el sistema.

⁵¹ En la resolución 63/232 de la Asamblea General se formaliza la transición del ciclo trienal anterior de la revisión periódica a un ciclo cuatrienal.

⁵² El Consejo Económico y Social, en su resolución 2011/7 (párr. 14 h)) solicitó al Secretario General que, en el informe para la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se llevaría a cabo en 2012, prestara especial atención a un examen de los progresos realizados por el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo para mejorar la planificación estratégica y la gestión basadas en los resultados a fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, y la determinación de medidas para mejorar aún más la ejecución y los resultados a largo plazo.

⁵³ Véase el informe conjunto del PNUD, el UNFPA y el UNICEF, Hoja de Ruta para el logro de un presupuesto integrado: clasificación de los gastos y presupuestación basada en los resultados (DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L.10).

108. Según datos del DAES, 36 entidades de las Naciones Unidas llevan a cabo actividades operacionales. La resolución 62/208 de la Asamblea General es de obligado cumplimiento para 14 fondos y programas, y algunas entidades más la han adoptado voluntariamente para modificar sus ciclos en la forma indicada en la resolución armonizándolos con la RCAP, tal como puede observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2

Armonización de los ciclos de entidades de las Naciones Unidas con la revisión cuadrienal amplia de la política

Fondos y programas (14)	PNUD (incluidos el FNUDC y el UNV), UNICEF, UNFPA, PMA, ACNUR, UNODC, UNCTAD (incluido el CCI), OOPS, ONU-Mujeres, PNUMA, ONU-Hábitat
Armonización obligatoria del plan estratégico con el ciclo de la RCAP	
Organismos especializados que están adaptando sus ciclos de planificación para armonizarlos con la RCAP	FAO, UNESCO, ONUDI, OMS

Fuente: DAES, Oficina de Coordinación y Apoyo al Consejo Económico y Social (2012).

109. **En opinión del Inspector, para aumentar la eficacia en la elaboración de planes estratégicos con una visión coherente a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, debería proponer a la Asamblea General para su aprobación, por conducto del Consejo Económico y Social, modalidades armonizadas de los ciclos de planificación de las organizaciones y entidades para el desarrollo, a fin de ajustarlos, antes de finales de 2015, al nuevo ciclo de la revisión cuadrienal amplia de las actividades operacionales. Este ejemplo sería una fuente de buenas prácticas que podría hacerse extensivo a todas las esferas de planificación estratégica de todo el sistema.**

C. Intercambio de conocimientos y pensamiento creativo: la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas

110. La mayor parte de los funcionarios entrevistados destacaron que el uso de una terminología común para la planificación estratégica sería de utilidad para reforzar las metodologías así como para la presentación de información y la comparación de resultados en todo el sistema. Actualmente se utilizan diversos términos con algunas fuentes comunes, como el glosario del CAD/OCDE sobre la gestión basada en los resultados o el informe más reciente del GNUD sobre ese tema.

111. Las Naciones Unidas son la única organización que ha adoptado una legislación aparte y completa recogida en un instrumento único sobre las normas que rigen el proceso de planificación estratégica. Este instrumento, el Reglamento y Reglamentación Detallada, contiene varias definiciones y descripciones de términos así como un glosario. Aunque muchas de sus normas pueden proporcionar orientaciones para la planificación a nivel de todo el sistema, no debe tomarse como una camisa de fuerza para el cambio de la terminología y la definición de un enfoque común. Además, los términos actualmente utilizados en la vigilancia de la obtención de "productos" (cantidades de actividades) en vez de "resultados" (impacto en los cambios o metas de nivel más alto) están sesgados a favor de la gestión basada en los resultados. A fin de poder llegar a una terminología acordada, la

configuración actual del marco estratégico de las Naciones Unidas debe cambiarse con el apoyo de los órganos legislativos, por conducto de los distintos mecanismos u órganos intergubernamentales competentes y tras celebrar consultas con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

112. Como se ha señalado anteriormente, una de las principales constataciones de este examen es la existencia de una red de planificación estratégica a nivel de todo el sistema de carácter oficioso, establecida en 2008 en Viena durante su primera reunión oficiosa, que sirve de plataforma para facilitar la difusión y el intercambio de mejores prácticas. La red está integrada por unos 30 miembros de las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁵⁴.

113. La red de planificación estratégica funciona como un foro para el debate y para el intercambio de experiencias y conocimientos con el fin de adoptar las mejores prácticas y hacer frente a los retos mediante un proceso endógeno de examen por homólogos en el que se abordan las cuestiones más importantes de la planificación estratégica. La red, en la que participan administradores de nivel superior y medio de unidades de planificación y de otros departamentos de las distintas organizaciones, ha mantenido deliberadamente su carácter oficioso para evitar los atascos y los obstáculos asociados a los procesos formales que requieren la aprobación oficial al más alto nivel. La red es autosuficiente y ayuda a sus miembros a mejorar sus métodos de trabajo en beneficio de sus organizaciones y departamentos.

114. Un problema común para todos los encargados de la planificación estratégica es la falta de una terminología acordada sobre los distintos aspectos de la planificación. Durante el examen, el Inspector observó que se utilizaban muy diversos términos en las distintas organizaciones para referirse a los documentos y a los instrumentos relacionados con la planificación, tales como plan estratégico, marco estratégico⁵⁵ plan estratégico de gestión, visión, estrategia, plan de actividades, marco de políticas estratégicas, libro blanco, programa de trabajo, plan de acción, o plan operacional, así como numerosos documentos programáticos institucionales. Todos esos documentos se han preparado con miras a ofrecer orientaciones para alcanzar los resultados previstos de una misión, mandato y/o visión, y abarcan distintos niveles de la estrategia y la ejecución. La red de planificación estratégica se ocupa directamente de todas esas cuestiones.

115. Aunque no se han acordado oficialmente las definiciones de los términos relativos a la planificación estratégica, nuestro examen de las prácticas actuales y de las prácticas del pasado, indica que sería útil distinguir entre "marco estratégico", documento estratégico o de orientación más amplio con orientaciones de mediano y largo plazo aplicables a nivel de todo el sistema para las cuestiones mundiales y sectoriales, y "plan estratégico", con carácter más institucional, para definir la estrategia de una organización o entidad determinada. La falta de definiciones y terminología comunes se ha mencionado en los informes de la red de planificación estratégica. **El Inspector alienta a proseguir la labor en curso para elaborar un glosario sobre la planificación estratégica que sirva de base común para seguir avanzando en esta esfera.**

⁵⁴ Entre sus miembros actuales hay funcionarios de: Naciones Unidas, ONU-Hábitat, PNUMA, ACNUR, ACNUDH, OCAH, PNUD, GNUD, ONU-Mujeres, UNFPA, UNICEF, OIT, OMS, PAHO, OMM, OMI, FAO, PMA, ONUDI, OIEA, OTPCE, UNODC, ONUV, UNOPS, UNESCO, OOPS, Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre, ONUSIDA, FIDA y Fondo Mundial.

⁵⁵ Entre sus temas de debate, la red incluyó la cuestión de la diferencia entre un plan estratégico y un marco estratégico.

116. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación sirva para mejorar la eficacia.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, por conducto del mecanismo de coordinación interinstitucional existente de la Junta de los jefes ejecutivos, incluidos el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Comité de Alto Nivel sobre Programas y el GNUD, deberían definir y aprobar una terminología comúnmente aceptada para la planificación estratégica, e informar al respecto a sus órganos legislativos y al Consejo Económico y Social, a fin de establecer una base para la comparación y facilitar la consolidación en la planificación, la vigilancia, la evaluación y la presentación de informes sobre la aplicación de los planes estratégicos de sus respectivas organizaciones.

117. Aunque la red de planificación estratégica celebró reuniones anuales *in situ* entre 2008 y 2010 (Viena, Nairobi y Nueva York), posteriormente la red ha celebrado reuniones mensuales por videoconferencia o seminarios web. Como se trata de una red oficiosa, no se le asignan recursos específicos. Por consiguiente, en el contexto del aumento de las limitaciones presupuestarias, las reuniones por medios electrónicos son la plataforma más práctica y eficaz para todas las partes interesadas y una forma de garantizar la continuidad y el desarrollo de este foro.

118. En sus reuniones, los miembros de la red de planificación estratégica intercambian los conocimientos que han adquirido en las esferas de responsabilidad e interés que comparten (por ejemplo los cambios en los ciclos de planificación de conformidad con la resolución 63/232 de la Asamblea General). La plataforma ofrece un foro idóneo para la creación de sinergias y la reflexión conjunta, con vistas a, entre otras cosas, mejorar las metodologías y definir la terminología común.

119. Una cuestión importante para las organizaciones, en particular las que participan en actividades operacionales sobre el terreno, es la necesidad de articular los puntos de vista (y los ciclos de presentación de informes) de las sedes con los de los programas nacionales/regionales, que por lo general deben tener en cuenta las limitaciones locales relacionadas con los ciclos nacionales.

120. Se considera que el fortalecimiento de la planificación estratégica, independientemente de cómo se defina el concepto o se denominen los instrumentos, es facilitar la coordinación entre los organismos y dentro de estos para la vinculación entre las sedes y las oficinas exteriores y entre los organismos que colaboran en el contexto de, entre otros, la iniciativa "Unidos en la acción", el MANUD, la ECP, y el Marco Integrado mejorado.

121. Como se ha indicado anteriormente, la Junta de los jefes ejecutivos no prevé reanudar la labor del CAC para armonizar las definiciones y metodologías de la planificación estratégica (véase el párrafo 36), ni tiene relaciones de trabajo formales con la red de planificación estratégica. El Inspector observó con interés que la red de planificación estratégica, por su parte, no estaba particularmente interesada en adquirir mayor visibilidad y consideraba que la oficialización del foro reduciría en cierto modo su libertad de acción y la creatividad de sus planteamientos. La posible oficialización es considerada por algunos miembros como un riesgo de paralización que podría coartar la libertad de que disfruta actualmente para pensar fuera de los marcos preestablecidos. Muchas de las entidades miembros de la Junta de los jefes ejecutivos tuvieron conocimiento de la existencia de la

red de planificación estratégica por medio del actual examen e informe de la DCI, y en algunos casos expresaron su deseo de participar en la red para aprovechar el intercambio de experiencias que tiene lugar en ella.

122. Aunque el Inspector conviene en que la flexible estructura actual de carácter oficioso es fundamental para mantener la eficacia de la red, opina que las conclusiones de este foro deben utilizarse al más alto nivel, y que los jefes ejecutivos de las organizaciones deberían aprovechar al máximo esta labor colectiva.

123. A juicio del Inspector, los jefes ejecutivos de las organizaciones, por conducto de la Junta de los jefes ejecutivos, deberían aprovechar la labor de la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas para establecer un mecanismo ordinario para el intercambio de información y el examen entre homólogos.

124. El Inspector subraya que la aplicación de la anterior Recomendación 1 (véase el párrafo 29) aumentaría la cooperación y la coordinación y promovería la difusión de las buenas prácticas en los procesos de planificación estratégica de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

D. Prácticas existentes: elementos comunes de la planificación estratégica

125. Al analizar la información obtenida en las entrevistas y las respuestas al cuestionario, el Inspector observó algunas características comunes a los diferentes tipos de planes estratégicos, entre las que cabe destacar las siguientes:

a) Los planes estratégicos son instrumentos para traducir los mandatos en estrategias y actividades para su aplicación.

b) Los planes estratégicos se usan, en sentido estricto, como instrumentos para determinar la asignación de los recursos del presupuesto ordinario (PO) —como el marco estratégico de las Naciones Unidas—, o bien como documentos para la obtención de fondos para apoyar las promesas de donantes a fin de recibir los recursos necesarios para cumplir sus mandatos con impactos efectivos.

c) Los planes estratégicos, a excepción del marco estratégico de las Naciones Unidas, no son simplemente documentos para definir un presupuesto.

d) Los planes estratégicos son parte de una arquitectura general de planificación y presentación de informes en unos plazos definidos con ciclos de planificación especiales según las características de cada organización.

e) Los planes estratégicos son la base de referencia que utilizan los administradores para medir los resultados en comparación con los logros previstos, e informar sobre ellos a los órganos rectores.

f) Los planes estratégicos desempeñan un papel primordial en la gobernanza institucional de una organización y su administración, como instrumento para comunicar las metas al personal y los resultados a los Estados Miembros mediante instrumentos conexos de vigilancia y presentación de informes.

g) En las organizaciones en que el plan estratégico no es un documento estático determinado, el proceso de actualización periódica permite a las organizaciones detectar nuevas tendencias y esferas de posible desarrollo, así como las esferas que han quedado obsoletas.

h) La elaboración de planes estratégicos requiere una notable inversión de recursos, tanto en términos de personal como de procesos de consulta de personal y de procesos de consulta.

i) Los planes estratégicos son de utilidad para hacer balance y actualizar los nuevos mandatos de la organización.

j) Los planes estratégicos ayudan a detectar las superposiciones y las sinergias en la obtención de resultados, por lo que facilitan la redistribución o el mejoramiento de la asignación de los recursos de modo que resulten más eficaces y eficientes para obtener los resultados de la organización.

k) En las organizaciones en que los planes estratégicos se conciben como documentos dinámicos y como instrumentos de gestión, se pone especial interés en el empoderamiento del personal y los administradores para incorporar el plan a su trabajo cotidiano, lo que favorece el aumento de la coherencia y la eficacia en la obtención de resultados.

l) Los planes estratégicos para las actividades operacionales están estrechamente vinculados con los mandatos generales básicos y de todo el sistema de las Naciones Unidas que configuran los objetivos de largo plazo a nivel mundial, y sirven de referencia para relacionar los planes estratégicos concretos de las organizaciones con esos mandatos al medir los resultados y el rendimiento.

m) Los planes estratégicos deberían incluir una estrategia amplia de promoción e información integrada en la planificación estratégica, como medio de aumentar la capacidad de proyección institucional de una organización. El Inspector observó una creciente necesidad de ese tipo de medios en ONU-Hábitat y el PNUMA.

n) Por último, aunque no en orden de importancia, los planes estratégicos son instrumentos de gestión no solo para la organización y la planificación de la gestión. Son instrumentos sólidos que permiten aumentar la capacidad interna y la infraestructura permanente de una secretaría para traducir las metas de las organizaciones en actividades concretas y para la ejecución efectiva de los programas establecidos.

126. Por lo que respecta al último punto, el marco estratégico de las Naciones Unidas no es un instrumento para la planificación ni para aumentar la capacidad interna de una organización. Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi (ONUN) no ha podido persuadir nunca a la Sede de las Naciones Unidas de que usara el marco estratégico de las Naciones Unidas como hoja de ruta para reforzar gradualmente la capacidad administrativa o la infraestructura. Los planes maestros de mejoras de infraestructura de las Naciones Unidas son documentos independientes que no están relacionados con las necesidades sustantivas de infraestructura de los departamentos de los programas. **En opinión del Inspector, es imperioso determinar si el sistema de las Naciones Unidas puede integrar el fomento de la capacidad interna en la planificación estratégica, así como el modo de hacerlo.**

127. En el anexo II se presenta una visión general de los parámetros clave de los ciclos e instrumentos de los planes estratégicos del sistema de las Naciones Unidas. Las lecciones aprendidas en el análisis de las prácticas existentes se desarrollan, en forma de directrices, en el capítulo IV.

E. Costos de transacción de la preparación de planes estratégicos

128. Aunque no ha sido posible determinar el costo total de la preparación de los planes estratégicos de las distintas organizaciones, la información proporcionada indica que los costos de transacción⁵⁶ que entraña la definición de un plan estratégico con todos los componentes necesarios, incluidas las consultas, la consolidación, la interactividad, la inclusión de las necesidades de las sedes y las oficinas exteriores y la presentación de información adecuada a las partes interesadas, no son insignificantes.

Los costos de transacción incluyen:

- Los gastos directos e indirectos de personal: la estimación de los costos de las necesidades de personal debería abarcar no solo los gastos directos del personal encargado de las dependencias de planificación de las organizaciones, sino también los gastos del resto de personal (generalmente personal directivo de alto nivel que define las metas de las políticas) que hacen aportaciones a los departamentos o dependencias a cargo de la consolidación de la planificación (por ejemplo, la UNESCO tiene 14 funcionarios dedicados exclusivamente a la dependencia de planificación);
- Instrumentos de planificación de los recursos institucionales: las organizaciones que utilizan este tipo de instrumentos tienen costos de elaboración y mantenimiento además de los gastos del personal que los utiliza;
- Publicación y traducción: aunque se observa una creciente tendencia a organizar eventos y usar documentación en los que se procura reducir el número de páginas impresas para ahorrar papel, siguen existiendo los costos asociados a la documentación y la traducción de los documentos oficiales de planificación que deben presentarse a los órganos rectores (y a otros asociados);
- Los miembros de la red de planificación estratégica, pueden sin duda beneficiarse del intercambio de conocimientos y de los avances en la esfera de la planificación estratégica; no obstante, hay costos ocultos tanto de tiempo como de personal e infraestructuras (reuniones o videoconferencias).

129. **A juicio del Inspector, la existencia de un enfoque coordinado y armonizado de la definición de la terminología y las metodologías comunes para la planificación estratégica facilitaría la determinación de los costos y permitiría establecer estrategias de reducción de costos.** El intercambio de instrumentos de planificación de los recursos institucionales con interfaces similares o compatibles serviría de base para incrementar la claridad y la transparencia de los informes a los Estados Miembros, así como para reducir los costos de elaboración y mantenimiento de esos instrumentos.

130. El Inspector observa con preocupación que muy pocas organizaciones pudieron proporcionar datos fiables y precisos sobre los costos de transacción. Ello pone de manifiesto que en el sistema no se enfoca el proceso de planificación en forma sistemática. **El Inspector opina que es necesario determinar los costos ocultos de los procesos de**

⁵⁶ En el anexo II se facilita información sobre los costos de transacción relacionados con la preparación de planes estratégicos, tomada de las respuestas al cuestionario de la DCI y de las entrevistas realizadas.

planificación estratégica y tenerlos en cuenta específicamente como parte de las funciones de apoyo que toda organización debe desempeñar y asumir⁵⁷.

IV. Directrices y buenas prácticas

A. Creación de marcos estratégicos sectoriales para mandatos de todo el sistema

131. Es preciso aclarar la forma de establecer planes estratégicos y los correspondientes instrumentos de vigilancia, evaluación y presentación de informes de ejecución en todo el sistema. Los planes estratégicos orientan la labor de las organizaciones así como la asignación de los recursos para llevarla a cabo.

132. Los planes estratégicos deben derivarse de los mandatos generales de las organizaciones, que son prerrogativa de los Estados Miembros, establecidos por conducto de los órganos rectores de las organizaciones del sistema. Por tanto, los Estados Miembros tienen la responsabilidad principal de establecer mandatos coherentes para las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas, así como la de coordinarse, a su nivel, para garantizar la coherencia de los distintos mandatos que asignan a las organizaciones, con el fin de evitar las contradicciones y la duplicación.

133. La coherencia en todo el sistema es uno de los objetivos básicos establecidos en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General):

- Para estrechar la relación entre la Asamblea General y los demás órganos principales a fin de asegurar una mejor coordinación en las cuestiones temáticas que exigen la adopción de medidas coordinadas por las Naciones Unidas, de conformidad con sus respectivos mandatos (párr. 151); y
- Para asegurar la coordinación en la ejecución conjunta de los mandatos transversales, deberían definirse estrategias sectoriales a nivel de todo el sistema con estrategias normativas de alto nivel establecidas bajo la orientación del Consejo Económico y Social.

Algunos ejemplos de marcos estratégicos sectoriales y/o temáticos creados en el sistema de las Naciones Unidas

134. Se han establecido algunas prácticas para la formulación de marcos temáticos y sectoriales en el sistema de las Naciones Unidas. Según la naturaleza de las cuestiones, uno o más órganos intergubernamentales y organizaciones crean foros para formular —y en su caso aprobar— programas de acción mundiales y/o regionales.

135. A continuación se exponen algunos ejemplos de marcos estratégicos sectoriales y/o temáticos creados en el sistema de las Naciones Unidas.

Medio ambiente

136. Ya antes del decenio de 1990 existía un plan sectorial para todo el sistema, dirigido por el PNUMA, que tenía como fin coordinar la planificación relacionada con el medio

⁵⁷ Véase JIU/REP/2003/2, donde se destacan los importantes costos que entraña la preparación de los presupuestos. Casi diez años después, al parecer es todavía difícil obtener datos precisos sobre los costos de la preparación de planes estratégicos.

ambiente en todo el sistema. El Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema era una estrategia temática para todo el sistema para 1990 a 1995 que formaba parte integrante del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas. Lamentablemente, el Programa dejó de aplicarse a todo el sistema, como ocurrió con el plan de mediano plazo. Ello se contradice con el mandato recibido por el PNUMA en la resolución 2297 (XXVII) de la Asamblea General en la que se estableció el PNUMA. La actual estrategia de mediano plazo para 2010-2013 es el instrumento de evaluación de la Secretaría, pero no es un instrumento aplicado a nivel de todo el sistema. La DCI, en su informe JIU/REP/2008/3, recomendó que el PNUMA volviera a adoptar su Programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema como instrumento administrativo fundamental para todo el sistema. El PNUMA aceptó la recomendación y ha estado tomando medidas en ese sentido.

137. En el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012, y del actual debate sobre los objetivos de desarrollo sostenible, el marco después de 2015 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han hecho notables avances en la aplicación de la recomendación de la DCI al PNUMA. Los Estados Miembros acordaron facultar al PNUMA para formular estrategias del sistema de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, así como aumentar su influencia estableciendo la composición universal de su Consejo de Administración.

138. Cabe señalar que la esfera del medio ambiente ha sido muy activa en la definición de planes estratégicos temáticos para lograr la coherencia de todo el sistema para alcanzar las metas ambientales (como el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020).

La cuestión del género

139. El sistema de las Naciones Unidas se ha ocupado de la promoción de la condición de la mujer durante varias décadas. El primer plan de mediano plazo a nivel de todo el sistema para la mujer y el desarrollo (posteriormente denominado plan de mediano plazo de todo el sistema para el adelanto de la mujer) se preparó atendiendo a lo dispuesto en la resolución 1985/46 del Consejo Económico y Social. En sus Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer pidió que el plan de mediano plazo a nivel de todo el sistema aumentara la coherencia y eficiencia de las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas.

140. Desde 1990, el plan ha sido preparado a nivel institucional, por lo general para un período de cuatro años, consolidando la información proporcionada por todas las entidades del sistema. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas actualizan e incorporan sistemáticamente los resultados de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en sus propios mandatos, entre otras cosas, para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros por alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. El último resultado de la Junta de los jefes ejecutivos, que está específicamente relacionado con la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, así como con la incorporación de las cuestiones de género, y representación equitativa de la mujer, figura en el Plan quinquenal ONU-SWAP aprobado en abril de 2012, en el que los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos se comprometen a cumplir unas normas mínimas, derivadas de mandatos intergubernamentales, sobre la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Al basar el Plan ONU-SWAP en los mandatos intergubernamentales el marco los aprovecha para elaborar directrices prácticas dirigidas al

sistema de las Naciones Unidas en relación con la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.

141. En su período de sesiones sustantivo de 2012, el Consejo Económico y Social acogió con satisfacción la elaboración por parte de ONU-Mujeres y la Junta de los jefes ejecutivos del Plan ONU-SWAP como marco de rendición de cuentas para incorporar la perspectiva de género en todas las políticas y programas a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas.

142. ONU-SWAP se creó en un proceso intensivo de consultas con más de 50 entidades, departamentos y oficinas del sistema de las Naciones Unidas, durante un período de 9 meses, tras el cual se establecieron 15 indicadores de rendimiento y se asumió el compromiso, a nivel del personal superior, de alcanzar esos indicadores en un período de 5 años. El Plan es un instrumento para la planificación estratégica así como un marco de rendición de cuentas, y realmente abarca a todo el sistema ya que todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas participaron en su elaboración e intervendrán en su ejecución. El proceso utilizado para elaborar el Plan ONU-SWAP fue elogiado, destacado y acogido con satisfacción por diversos órganos intergubernamentales, entre ellos el Consejo Económico y Social. El Plan servirá para lograr la coherencia y la armonización de sinergias en todo el sistema mediante sus indicadores de rendimiento de las políticas sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer y los planes estratégicos de los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Tal como reconoció el Comité de Alto Nivel sobre Programas en marzo de 2012, ONU-SWAP es un modelo que puede ser de utilidad para otros procesos de planificación estratégica a nivel del sistema de las Naciones Unidas⁵⁸.

Ciencia y tecnología

143. El desarrollo de la planificación a nivel del sistema en la esfera de la ciencia y tecnología se ha concretado en un plan de mediano plazo interinstitucional para el sistema de las Naciones Unidas, que era un instrumento analítico preparado en 1978 para la coordinación entre organismos de programas sobre cuestiones intersectoriales, que fue abandonado gradualmente por el Consejo Económico y Social a partir de 1991.

144. En opinión del Inspector, la planificación de mediano o largo plazo a nivel de todo el sistema sobre cuestiones sectoriales transversales, como el medio ambiente, los derechos humanos, la cuestión del género, el desarrollo, y la ciencia y la tecnología es un medio realista y necesario de incorporar las actividades sobre esas cuestiones y de garantizar la coherencia y el uso eficiente de los recursos en todo el sistema.

145. Otra posibilidad es que un organismo especializado o un órgano intergubernamental de un fondo o programa de las Naciones Unidas elabore una estrategia o programa mundial o regional aplicable a todas las regiones y a los Estados Miembros a nivel nacional. Un ejemplo típico es el de los Programas de Trabajo Decente por País que forman parte integrante de la planificación estratégica de la OIT y aplican al nivel de los países su Programa de Trabajo Decente. En su período de sesiones sustantivo de 2007, el Consejo

⁵⁸ ONU-SWAP tiene una red de coordinadores que se reúne dos veces al año en Nueva York y Ginebra. Si bien la red coordinada por ONU-Mujeres ha propiciado asociaciones de colaboración singulares (por ejemplo entre la OMS y el Centro de Comercio Internacional (CTI), el ACNUDH y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)), los eventos comunes relacionados con ONU-SWAP son organizados conjunta y públicamente por las entidades de un lugar determinado (como la OIT y el ACNUDH). ONU-SWAP ha sido también elogiado por los donantes, que han organizado reuniones de información referidas exclusivamente a ese Plan.

Económico y Social pidió a las entidades del sistema de las Naciones Unidas que incorporaran los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en sus políticas, programas y actividades con miras a dar un seguimiento sostenido y bien coordinado a la Declaración Ministerial de 2006 del Consejo Económico y Social. Ello significaba que el Programa de Trabajo Decente de la OIT se adoptaba como una estrategia a nivel de todo el sistema que debía ser incorporada por las organizaciones en sus políticas y actividades, bajo la dirección de la OIT, en los planos mundial, regional y nacional, para recabar apoyo y aportaciones de las organizaciones, en particular por medio del proceso del MANUD⁵⁹.

146. Aunque estos marcos estratégicos sectoriales o temáticos⁶⁰ se generaron en las distintas organizaciones, se convirtieron en marcos estratégicos para todo el sistema con la asistencia y el apoyo del Consejo Económico y Social. Los marcos sirven de orientación normativa para el sistema y de base para informar a las organizaciones de los distintos planes estratégicos institucionales que contribuyen a obtener los resultados de esos objetivos normativos de largo plazo a nivel de todo el sistema.

147. La coherencia de la planificación a nivel de todo el sistema para mejorar los resultados de la ejecución es especialmente necesaria en un momento en el que los Estados Miembros, entre otros contribuyentes al sistema de las Naciones Unidas, se enfrentan a dificultades financieras que repercuten en los recursos que se destinan a las organizaciones, tanto en forma de cuotas como de recursos extrapresupuestarios.

148. Los principales retos con que se enfrentan los distintos fondos y programas son conseguir el respaldo de los administradores y los órganos centrales de planificación de las Naciones Unidas. El proceso bienal de preparación del marco estratégico de las Naciones Unidas representa tan solo una recapitulación de las últimas decisiones legislativas para actualizar los elementos y los objetivos de los programas. El PNUMA, ONU-Hábitat y la ONUN han establecido sendos planes de largo plazo u objetivos estratégicos con una duración de seis años. Esos planes son aprobados por los correspondientes órganos rectores y, por lo general, comunicados al Consejo Económico y Social para su aprobación. No obstante, la Sede de las Naciones Unidas y el CPC se muestran reacios a aceptar sus decisiones como base legislativa del marco estratégico de las Naciones Unidas, en contradicción con el párrafo 4.8 del Reglamento y Reglamentación Detallada⁶¹.

149. Con el fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles al tiempo que se garantiza la coherencia en el cumplimiento de los mandatos generales del sistema de las Naciones Unidas, se espera que la aplicación de la recomendación siguiente mejore la coordinación y la cooperación.

Recomendación 4

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían formular y definir marcos estratégicos sectoriales pertinentes a nivel de todo el sistema por conducto del Consejo Económico y Social para alcanzar los objetivos a largo plazo fijados en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado por

⁵⁹ Resolución 2007/2 del Consejo Económico y Social.

⁶⁰ En este caso, el marco estratégico no es el documento del marco estratégico de las Naciones Unidas, sino un marco de políticas que incluiría los objetivos generales a nivel del sistema en un documento global que se traduciría luego en planes estratégicos para los diferentes órganos del sistema, adaptado a las características específicas de cada uno de ellos.

⁶¹ Véase ST/SGB/2000/8.

la Asamblea General en su resolución 60/1, así como los establecidos por las misiones y mandatos de las organizaciones del sistema como resultado de conferencias mundiales.

B. Orientaciones para la definición de los planes estratégicos institucionales de las organizaciones

150. Basándose en los marcos estratégicos normativos sectoriales, las secretarías de las organizaciones del sistema deberían definir, bajo la orientación general de sus órganos rectores, así como de los órganos de coordinación especializados del sistema de las Naciones Unidas (como el Consejo Económico y Social), planes estratégicos institucionales con miras a integrar los mandatos normativos en sus respectivos planes de trabajo concretos dentro de los plazos establecidos.

151. La Asamblea General, en su resolución 63/232, ya pidió la armonización de los ciclos de planificación en la esfera de las cuestiones del desarrollo. Aunque la resolución no es obligatoria para los organismos especializados (que tan solo son alentados a cumplirla), el Inspector opina que la armonización voluntaria de los ciclos de planificación de las actividades operacionales, que ya han llevado a cabo algunos organismos, es una buena práctica (véase el cuadro 2 *supra*) que los sectores de actividad pertinentes del sistema deberían adoptar. A largo plazo, la plena armonización de los ciclos de planificación y la utilización de una terminología común reforzarían la aplicación de la gestión basada en los resultados y facilitaría la comparación de la información que presentan a los Estados Miembros.

152. En lo que respecta a los ciclos de planificación, el Inspector es consciente de que los organismos de financiación (como el PMA, el PNUD, el UNICEF y el UNFPA) están de acuerdo con la armonización respecto de un denominado período obligatorio que abarcará el próximo cuatrienio (2014 a 2017). El Inspector observa con satisfacción que muchas organizaciones ya han tomado las medidas necesarias para armonizar sus ciclos de planificación con la revisión cuadrienal amplia de la política. Teniendo en cuenta esos avances, el Inspector opina que convendría que el mayor número posible de entidades del sistema de las Naciones Unidas, no solo las normativas sino también las de carácter operacional, llegaran a un acuerdo sobre un ciclo de planificación armonizado a fin de facilitar a los Estados Miembros su labor de orientación estratégica acerca de sus actividades y de la gestión de los recursos que se proporcionan a lo largo de un período determinado. En vista de que se prevé llevar a cabo la próxima RCAP en 2016, y teniendo debidamente en cuenta el ciclo de planificación para 2014-2017 acordado entre los organismos de financiación, se podría alentar a todas las entidades a armonizar sus planes para el mismo período, aunque ello no sea obligatorio.

153. Lo más importante para la planificación estratégica a nivel de todo el sistema es que las entidades aprueben un ciclo armonizado de presentación de informes a los Estados Miembros, con arreglo a un ciclo de planificación convenido o armonizado. A fin de ayudar a los Estados Miembros a formular orientaciones estratégicas a las secretarías en la RCAP y en cualquier otro contexto de planificación estratégica para todo el sistema, todas las entidades interesadas deberán convenir en hacer arreglos respecto de un ciclo armonizado de presentación de informes al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General para que todos los informes que preparen proporcionen evaluaciones comparables de las actividades llevadas a cabo.

154. En síntesis, el Inspector insta a que todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que llevan a cabo actividades operacionales y/o normativas estén listas, antes de 2015, para iniciar un nuevo ciclo armonizado de presentación de informes a los Estados Miembros en consonancia con un ciclo convenido o armonizado de planificación. Para entonces, todas las entidades interesadas deberían haber hecho arreglos para iniciar un ciclo de planificación nuevamente adaptado y poner en marcha un ciclo armonizado de presentación de informes al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General.

155. Con el fin de fortalecer la aplicación de la gestión basada en los resultados en todo el sistema y de aumentar y mejorar la eficacia y la eficiencia en la labor de las organizaciones, se espera que la aplicación de la siguiente recomendación mejore la coordinación y la cooperación.

Recomendación 5

Los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían dar instrucciones a sus respectivas secretarías para que, para fines de 2015, tomen las medidas necesarias con el fin de armonizar y/o adaptar los ciclos de planificación de sus planes estratégicos de modo que todas las organizaciones estén listas para iniciar un nuevo ciclo armonizado de presentación de informes a los Estados Miembros en 2016.

Características básicas de un plan estratégico

156. De la información obtenida en las entrevistas y las respuestas al cuestionario se desprende que en todo el sistema se está de acuerdo en que los planes estratégicos son necesarios. Sin embargo, puntualmente se han creado planes a petición de los órganos rectores o de dependencias de las propias organizaciones con diferentes fines y sin directrices armonizadas a nivel de todo el sistema.

157. Las organizaciones establecen planes de trabajo internos para orientar la labor cotidiana de las secretarías, pero no siempre se define claramente su vinculación con los planes estratégicos institucionales. Los mecanismos de asignación de recursos para alcanzar las metas de un plan estratégico no están armonizados y varían de una organización a otra. La gestión y la planificación de los recursos no siempre están vinculadas, lo que puede afectar negativamente a la gestión de los recursos humanos y financieros. El plan estratégico institucional debería ser un instrumento, para identificar y movilizar todos los recursos disponibles de una organización, así como para establecer prioridades para la asignación y uso óptimos de los recursos y alcanzar las metas y objetivos establecidos, que debería contar con el respaldo de los órganos rectores.

El compromiso del órgano rector

158. El plan estratégico institucional debería responder a la solicitud de los órganos rectores de recibir información periódica y transparente sobre la labor en curso y la forma de llevarla a cabo y, en particular, ser un instrumento para planificar, supervisar y presentar información sobre los efectos de esa labor en el cumplimiento de los mandatos en que se basa. Así pues, un plan estratégico debería ser un documento institucional, respaldado por los órganos rectores, que sirva a las secretarías para establecer sus planes de trabajo internos en relación con el plan institucional acordado.

159. El plan estratégico debería también tener en cuenta las necesidades de gestión de la organización, como instrumento que sirva de hoja de ruta de la organización para que las divisiones o dependencias de esta puedan determinar el lugar que les corresponde en el

panorama general y relacionar sus objetivos cotidianos con los objetivos generales del plan estratégico.

Ejemplos de buenas prácticas

160. La FAO proporciona un ejemplo reciente de directrices para reformar los planes estratégicos⁶² en las que se aprovecha la experiencia adquirida en la aplicación de planes estratégicos anteriores, con el fin de cumplir las expectativas de los Estados Miembros. La revisión propuesta se basa en cinco principios rectores:

- i) *Establecer los objetivos y los desafíos prioritarios;*
- ii) *Aplicar un enfoque multidisciplinar por países;*
- iii) *Aprovechar las ventajas comparativas y las funciones básicas;*
- iv) *Clarificar, definir y racionalizar los resultados;*
- v) *Hacer participar al personal.*

161. La FAO seleccionó, entre otros, estos principios para orientar el examen de su propio plan. Esos principios podrían ser de utilidad para otras organizaciones o entidades, aunque es posible que las que no trabajan sobre el terreno no consideren pertinente el enfoque por países. Es preciso aclarar cuáles son los elementos significativos, teniendo en cuenta el mandato que guía la labor de la organización del caso, tanto si es un mandato más normativo, a un nivel de política más alto y sin una dimensión regional o nacional concreta, como si es un mandato operacional que confiere mayor importancia al aspecto regional/nacional en la definición de la estrategia de la organización.

162. Estos principios rectores no son universales, pero abarcan varias cuestiones que probablemente convenga considerar al preparar planes estratégicos. Desde el punto de vista de la gestión, la participación del personal es un aspecto clave para lograr la aplicación efectiva y la obtención de los resultados previstos.

163. El PMA ha establecido buenas prácticas a este respecto, promoviendo un enfoque doble de la planificación estratégica: i) un documento breve y sólido de menos de 40 páginas⁶³; y ii) un conjunto de instrumentos de gestión para escalonar los objetivos a nivel interno.

164. El plan estratégico del PMA abarca un largo período porque se prolongó hasta 2013 para armonizarlo con la RCAP. El plan se complementa con programas de trabajo bienales que ofrecen una hoja de ruta bienal, más detallada y estrechamente relacionada con el ciclo presupuestario.

165. La OMM presenta un buen ejemplo de buenas prácticas con su breve y conciso plan estratégico que proporciona orientación estratégica a la organización para el período 2012-2015, basado en cinco líneas estratégicas para atender a tres necesidades sociales de ámbito mundial: i) mejorar la protección de la vida y de los bienes; ii) alivio de la pobreza, medios de vida sostenibles y crecimiento económico; y iii) uso sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad del medio ambiente. Sobre la base de esos tres objetivos generales, la organización ha preparado un documento breve (de menos de 30 páginas), a largo plazo (diez años o más) y verdaderamente estratégico. El documento se

⁶² <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc365e.pdf>.

⁶³ Plan estratégico del Programa Mundial de Alimentos 2008-2013, en www.wfp.org/content/wfp-strategic-plan-2008-2013.

complementa con un plan operativo, un plan y presupuesto de ejecución para la secretaría, así como con actividades de vigilancia y evaluación, bases de referencia y metas de desempeño, que se utilizan para medir los resultados obtenidos.

166. Entre las organizaciones y entidades con procedimiento dual de presentación de información debido a su carácter híbrido (T2 en el cuadro 1 *supra*), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), una entidad de las Naciones Unidas que ha reforzado sus procesos y métodos de planificación estratégica los últimos años, ofrece un ejemplo de buenas prácticas. Como parte de las Naciones Unidas, la OCAH también interviene en el complicado proceso del marco estratégico de las Naciones Unidas en relación con su parte del presupuesto ordinario (el programa 22). Además, mediante un proceso ascendente de recopilación de ideas e información dentro de la propia Oficina y aprovechando la experiencia adquirida con el plan 2007-2009, la OCAH elaboró su marco estratégico para 2010-2013 con vistas a proporcionar orientación para basar su planificación en un período cuadrienal. El marco estratégico introduce sus estrategias institucionales y puede ser supervisado y evaluado a fondo cada año. Estos instrumentos de gestión permiten a la OCAH cumplir su mandato mejor y con mayor eficacia⁶⁴.

167. El Centro de Comercio Internacional (CCI), que interviene en parte en el marco estratégico de las Naciones Unidas dentro del programa 10, y que tiene bajo su responsabilidad la ejecución del subprograma 6, sobre los aspectos operacionales de la promoción del comercio y el desarrollo de las exportaciones, es una organización con un importante componente de orientación hacia los clientes. El CCI reestructuró su plan estratégico institucional: la primera versión, para 2010-2013, se modificó para que abarcara el período 2012-2015. El plan es un ejemplo de reconversión de una estrategia flexible, basada en 17 esferas de acción inarticuladas, en 5 grandes áreas de competencia. Como está concentrado en una estrategia bien definida y estructurada, este plan estratégico, con un horizonte de mediano plazo (cuatro años), ofrece orientación e información a los clientes sobre lo que pueden esperar y, a los administradores y el personal de las organizaciones, sobre los objetivos y los plazos que deben cumplirse.

168. En este examen se puso de manifiesto que los administradores esperan que un plan estratégico les proporcione un marco flexible y dinámico para orientar la labor de la organización, que no imponga restricciones cuando sea preciso introducir cambios de adaptación. **El Inspector invita a los órganos legislativos a aprobar planes estratégicos institucionales concisos, con orientación de mediano a largo plazo, basados en mandatos generales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.**

Fomento de la capacidad del personal

169. Un plan estratégico no debería ser tan solo un instrumento para la asignación del presupuesto. De hecho, un plan estratégico no debería basarse en el presupuesto sino en los resultados. Aunque puede orientar la asignación de los recursos en relación con las prioridades estratégicas establecidas, el plan debería prepararse celebrando consultas con los interesados, así como con los Estados miembros, los asociados sociales, los países beneficiarios (en el caso de los mandatos operacionales), los asociados en la ejecución (en las actividades conjuntas) y los equipos centrales de las secretarías, incluidos los planificadores estratégicos y el personal directivo de los departamentos sustantivos. Las

⁶⁴ Marco estratégico de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios 2010-2013, ochanet.unocha.org/p/Documents/strategic_framework_Spanish.pdf, en <http://ochaonline.un.org/ocha2010/framework.html>.

consultas deberían conducir a la definición de un plan estratégico que sea respaldado por los órganos rectores.

170. En los planos nacional y regional, la interacción entre los planes estratégicos de los organismos internacionales y los del país o países de acogida han planteado algunos problemas. Los procesos de la ECP/MANUD proporcionan orientación a los organismos sobre la forma de brindar a los países la asistencia que necesitan. En el caso de la República Unida de Tanzania, donde se utiliza la metodología del Plan de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo se necesitó un equipo integrado de 13 funcionarios dedicados a la presentación de informes y a las comunicaciones, tanto con los ministerios del país de acogida como con la sede de los respectivos organismos de las Naciones Unidas. Para que el sistema de las Naciones Unidas llegue a esta fórmula, los organismos deben estar dispuestos a asumir consecuencias financieras adicionales para adquirir y difundir los conocimientos y la capacidad de personal relacionada con los procesos de ECP/MANUD, con el apoyo del GNUM y la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO). El representante del PNUD en Kenya abrigaba la esperanza de utilizar una plantilla de personal adscrito por los organismos a la unidad central de la oficina del Coordinador Residente del PNUD.

171. Un plan estratégico debería ser una guía para los administradores y el personal de la organización, que les ofreciera instrumentos dinámicos de vigilancia para orientar su labor cotidiana en relación con el plan estratégico de la organización⁶⁵. A este respecto, el PMA creó la "rueda de rendimiento", un plan de gestión que incluye todas las fases de ejecución, vigilancia y presentación de informes sobre las actividades dimanantes de los objetivos de los planes estratégicos. Paralelamente, se ofrece capacitación avanzada para que todo el personal esté familiarizado con el plan. **El Inspector considera que este es un buen ejemplo que pueden seguir otras organizaciones como medio de incorporar la comprensión del plan estratégico en la labor cotidiana de todos los departamentos de la organización y de mejorar la calidad de la actuación profesional asumiendo colectivamente los objetivos institucionales.**

C. Elementos de la planificación estratégica eficaz

La dimensión geográfica de la planificación estratégica

172. El marco estratégico institucional debe definir las estrategias que la organización puede ejecutar en los planos nacional, regional y mundial.

173. **Al nivel de los países**, los procesos ECP/MANUD proporcionan orientación adecuada a los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país sobre la formulación de un marco estratégico a nivel nacional. Sin embargo, basándose en las conversaciones mantenidas en Nairobi con miembros del equipo en el país, el Inspector considera que esos procesos no pueden equipararse con la planificación estratégica, ya que no abarcan todas las cuestiones de los distintos sectores. Son la compilación de las actividades de programas aprobadas por el gobierno anfitrión y abarcan una amplia gama de esferas de carácter general, como la cuestión del género, los jóvenes y la seguridad humana. En los países en que se han realizado estudios piloto sobre la iniciativa "Unidos en la acción", se ha

⁶⁵ De particular interés como herramienta para la aplicación del plan estratégico es la "rueda de rendimiento" del PMA, que ofrece indicaciones para llegar desde el nivel más alto al nivel de la aplicación: un instrumento que guía a todos los administradores y al resto del personal en la aplicación cotidiana del plan estratégico del PMA.

observado una clara tendencia del MANUD a convertirse en el Plan de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo (por ejemplo en la República Unida de Tanzania).

174. En los equipos en el país hay mayores posibilidades de desarrollar la gestión basada en los resultados a nivel de todo el sistema porque ello permitiría a los miembros del equipo compartir las evaluaciones comunes de las necesidades, no solo en determinados sectores, sino también en sectores prioritarios que reflejan las necesidades generales del país. Aunque los miembros del equipo en el país consideraban que esa perspectiva sería útil, sus repercusiones efectivas serían el incremento de la participación en las consultas y las negociaciones en el equipo en el país, así como el aumento de la frecuencia y la intensidad de las comunicaciones entre los equipos de las oficinas en el país y las sedes.

175. **A nivel regional**, no hay orientaciones claras sobre la forma en que los organismos pueden formular estrategias pertinentes, ya que carecen de interlocutores gubernamentales directos que determinen las necesidades concretas de los países de la región. Altos funcionarios del PNUMA mencionaron una opción viable que se basaría en la experiencia del PNUMA. Indicaron que el PNUMA podía establecer un marco de gobernanza estratégica en la esfera del medio ambiente a nivel regional. El PNUMA tiene un mandato adecuado y claro sobre actividades normativas y operacionales, en relación con otras organizaciones como el PNUD, que tiene competencia para las operaciones en el país. **Puede elaborarse un plan estratégico regional sólido bajo la dirección de los ministros de medio ambiente de los países de las distintas regiones, que se reúnen con bastante regularidad**⁶⁶.

Horizonte cronológico

176. ¿Cuál es el mejor horizonte cronológico para un plan estratégico? No hay una respuesta universal a esa pregunta, pues depende principalmente del tipo de mandato. Los mandatos normativos pueden prepararse a más largo plazo. Las convenciones internacionales que contienen objetivos legalmente vinculantes con programas y marcos cronológicos definidos obligan a algunas organizaciones a aplicar determinados planes estratégicos. Esos planes estratégicos normativos podrían ser mejores prácticas que podrían emular las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

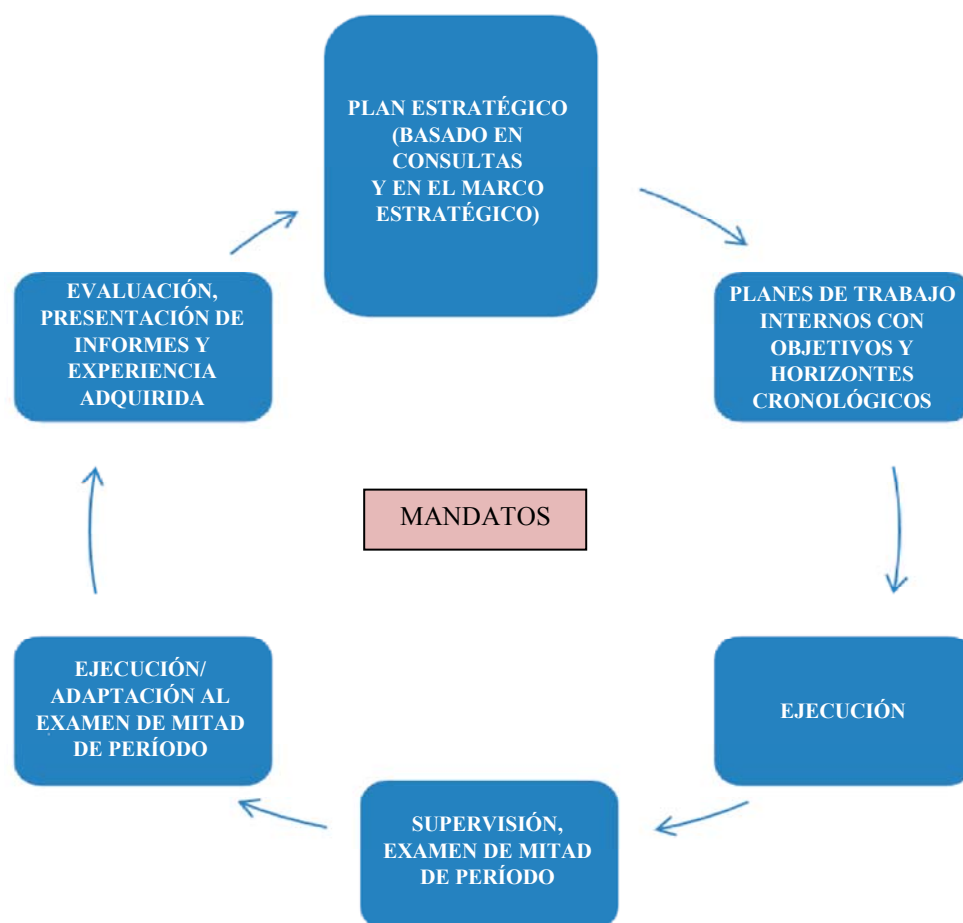
177. En general, los programas de actividades operacionales sobre el terreno tienen horizontes cronológicos más reducidos porque deben adaptarse a las cambiantes necesidades de los países. No obstante, la evaluación de esas actividades requiere más tiempo porque es preciso determinar sus resultados y efectos. El actual marco de planificación estratégica de la OIT abarca seis años, tal como solicitaron los órganos rectores, para facilitar la vigilancia de la aplicación a lo largo del tiempo. La estrategia de mediano plazo del OIEA abarca un ciclo similar de seis años que se ajusta a los ciclos de planificación de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (excepto las Naciones Unidas). Además, la estrategia está concebida para mantener su estabilidad durante los tres bienios que abarca y, por consiguiente, no cambia con cada nuevo presupuesto por programas.

⁶⁶ Para elaborar los planes estratégicos se podrían utilizar las metas y objetivos de la cooperación regional transfronteriza sobre el medio ambiente acordados a nivel intergubernamental. Queda por determinar la forma en que el PNUMA podría mejorar la coordinación con las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

178. Un ciclo de planificación estratégica completo comienza con consultas basadas en los mandatos y la definición de los objetivos a largo plazo sobre esferas específicas, a veces de mandatos y marcos estratégicos a nivel de todo el sistema ya establecidos. A continuación pasa a la definición de planes de trabajo concretos dentro de la organización; a su aplicación y a los exámenes de mitad de período que pueden influir en la revisión de los planes estratégicos iniciales; y lleva a la vigilancia y presentación de informes finales. Los resultados de este proceso pueden incorporarse al nuevo ciclo, como puede observarse en el gráfico 1 que figura a continuación.

Gráfico 1

Proyecto de ciclo de un proceso estándar de planificación estratégica



179. La duración del ciclo general varía según el tipo de mandato de las organizaciones. Los mandatos normativos pueden funcionar fácilmente con los ciclos de planificación más largos porque sus actividades no evolucionan al mismo ritmo que las de los mandatos operacionales. Los ciclos de planificación más largos suelen ser complementados con

subciclos más cortos durante los cuales puede llevarse a cabo un examen de mitad de período cuyos resultados se incorporan al plan original incluidas las revisiones, sobre la base de los resultados de la vigilancia de la primera fase (o subciclo) o las nuevas solicitudes recibidas por la organización que deben ser atendidas durante el ciclo en curso.

180. Las organizaciones con mandatos operacionales y cuya labor consiste en intervenir en casos de emergencia y cuestiones humanitarias necesitan planes de trabajo más cortos basados en un documento de misión en el que se definan el mandato amplio y las metas últimas de la organización (por ejemplo, el PMA). El documento de visión, que no entra en los detalles del plan de trabajo, puede estar orientado al mediano plazo y los planes de trabajo efectivos pueden tener una duración más corta.

Ciclos de planificación y presupuestarios (presupuesto ordinario de la institución frente a contribuciones voluntarias)

181. Las organizaciones con mandatos normativos pueden planificar ciclos más largos. La relación ciclo de planificación-ciclo presupuestario varía según sea la proporción de recursos extrapresupuestarios/presupuesto ordinario de la organización. El Inspector observó con preocupación que las organizaciones no estarían en condiciones de cumplir su mandato fundamental basándose solamente en las cuotas. **En opinión del Inspector, los Estados Miembros deberían velar por asegurar los recursos necesarios para que la organización desempeñe las tareas que se le solicitan. De esa manera se facilitaría la predecibilidad y la planificación porque se reduciría la incertidumbre financiera de las organizaciones. Los planes estratégicos deben estar relacionados con mecanismos claramente definidos (por ejemplo, planes operacionales ajustados) que determinen los recursos que se necesitan para aplicar el plan estratégico. La definición de las metas del plan estratégico no debería vincularse a la disponibilidad previa de recursos.**

182. En lo que respecta a la armonización de los ciclos de planificación y presupuestación, la opción más frecuente es un ciclo presupuestario más corto en relación con el ciclo de planificación. El ciclo de presupuestación más corto es de un año, como máximo de dos. El ciclo de planificación tiene muchas más opciones, pues puede durar entre dos y diez años. Cuando el plan estratégico global es verdaderamente largo, debe dividirse en planes de mediano plazo o incluso de menor duración, derivados del plan de largo plazo. En algunas organizaciones se adoptan "presupuestos renovables" que se ajustan durante el proceso de ejecución para adaptarlos a las nuevas situaciones.

Procedimientos de vigilancia, evaluación y presentación de informes

183. Algunas de las organizaciones estudiadas han adoptado instrumentos de tecnologías de la información con diferentes características y usos para la vigilancia y la presentación de informes sobre la ejecución de sus planes (por ejemplo, el AIPS del OIEA)⁶⁷. Algunos de estos instrumentos son más dinámicos y complejos, y otros son más estáticos.

⁶⁷ El Agency-wide System for Programme Support (AIPS) [Sistema de apoyo a los programas de todo el Organismo] es el sistema de planificación de los recursos institucionales del OIEA.

184. El marco estratégico de las Naciones Unidas es supervisado mediante el Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS), que se concibió utilizando más un enfoque de presupuesto basado en los resultados que un enfoque de gestión basada en los resultados. Aunque el marco fue considerado innovador en sus comienzos, probablemente debería cambiarse si se revisara para reflejar más los resultados que los insumos, con arreglo a un marco de gestión basado en los resultados. Las entidades que presentan información utilizando el IMDIS han señalado a menudo que aunque la interfaz resulta fácil de usar, los indicadores y las unidades utilizados para la presentación de información no son adecuados para la evaluación cualitativa de su labor. Ese instrumento se basa en el marco estratégico, tal como se acordó durante el proceso de planificación, y registra los resultados, como el número de talleres, el número de participantes o el número de publicaciones, pero no tiene una función que permita la evaluación cualitativa del impacto de las actividades en el contexto de los mandatos normativos.

185. Uno de los sistemas más complejos e interactivos observados durante el examen es el de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que ofrece un ejemplo interesante de instrumento basado en técnicas de la información creado para gestionar dinámicamente la información necesaria para reflejar el plan de trabajo y supervisar interactivamente su ejecución e informar al respecto. El sistema de supervisión, basado en la Web, contiene todos los documentos de planificación de los países, las subregiones y la sede, y es accesible a todo el personal del ACNUDH. Este sistema de supervisión del desempeño asegura el intercambio y las comunicaciones entre las oficinas exteriores y la sede y fomenta el intercambio de experiencias y conocimientos entre el personal. El sistema también cuenta con un instrumento de supervisión financiera que puede actualizarse constantemente. Una vez se haya implantado plenamente, el instrumento será también de utilidad a los administradores para detectar los nuevos problemas y los riesgos que comportan para, de ser posible, adoptar oportunamente medidas correctivas.

186. El ACNUDH es un ejemplo característico de organización de tipo T2 (véase el cuadro 1) que debe planificar y presentar información utilizando el sistema del marco estratégico de las Naciones Unidas/IMDIS, por una parte, con arreglo al fascículo 19 del marco estratégico, y, por otra, ha creado planes e instrumentos paralelos que se adaptan mejor a las necesidades de la organización y sus asociados para supervisar y planificar con eficacia su labor. El ACNUDH hizo referencia al complejo proceso que debía seguirse para tratar de introducir cambios, mediante la interacción con el CPC en el fascículo 19 del marco estratégico de las Naciones Unidas, que, en el mejor de los casos, se considera un proceso necesario para acceder al presupuesto ordinario, así como al cúmulo de mandatos relativos al ACNUDH. Por otra parte, la Oficina había tropezado con dificultades para atender a las solicitudes de su comisión orgánica, la Tercera Comisión de la Asamblea General, además de con las dificultades derivadas del proceso del CPC. Los obstáculos tienen su origen en la falta de coordinación en los Estados Miembros a nivel nacional, así como a la falta de coherencia en las secretarías al nivel ejecutivo superior. **En opinión del Inspector, el proceso de coordinación con el CPC se debería mejorar con el fin de que las entidades de las Naciones Unidas no tropiecen con esos obstáculos al preparar sus planes estratégicos.**

La planificación estratégica como instrumento de alerta temprana para detectar las nuevas prioridades

187. Sobre la base de los resultados del examen, el Inspector observó con interés que había varios casos en los que se estaba elaborando y estableciendo una estructura de plan estratégico dinámico que las organizaciones planeaban utilizar como instrumento de alerta temprana para detectar las nuevas prioridades y crear un "vivero" de conocimientos y recursos para hacerles frente. En particular, cuando los instrumentos de planificación estratégica utilizan interfaces en línea para las comunicaciones en tiempo real la supervisión y el intercambio de información entre las sedes y las oficinas exteriores, los planes estratégicos se convierten en instrumentos que funcionan como vivero de nuevas tendencias y necesidades. El Inspector observó el uso típico de ese tipo de sistema en la OIT y en el ACNUDH. **El Inspector insta a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a desarrollar y fortalecer los instrumentos de planificación y presentación de informes que ayuden a sus respectivas organizaciones a aumentar su eficacia y capacidad de respuesta en el cumplimiento de sus mandatos**⁶⁸.

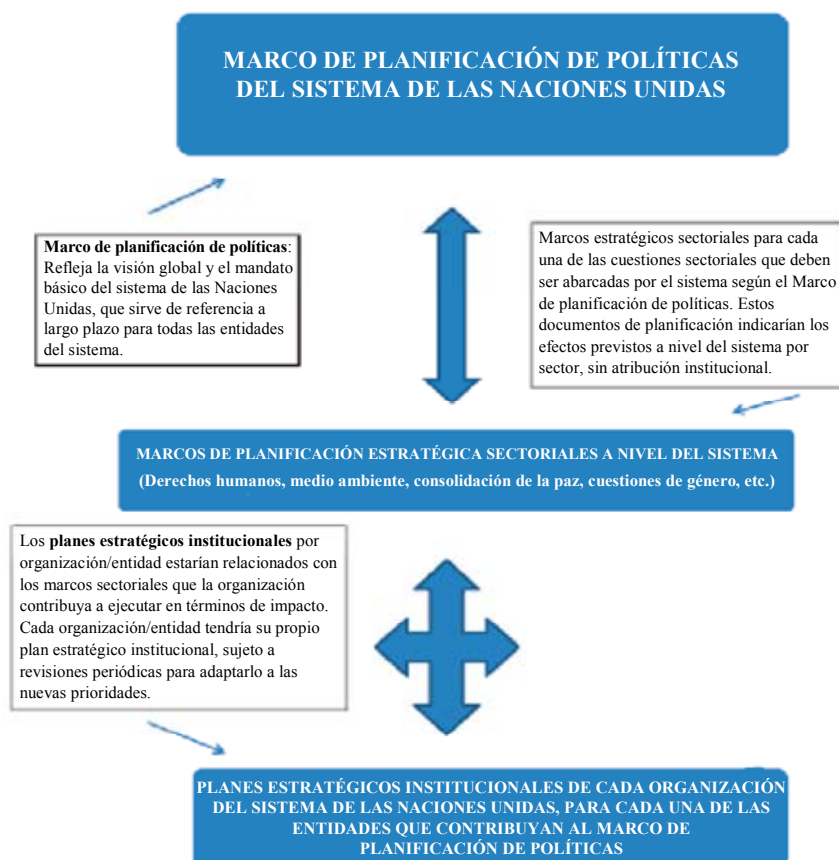
V. Conclusión

188. En conclusión, el Inspector considera que el sistema de las Naciones Unidas debe dotarse de un conjunto de instrumentos de orientación para mejorar la coordinación y la eficacia de su labor. Basándose en los resultados del presente examen, el Inspector contempla la utilización del marco conceptual que se expone a continuación para unir la planificación estratégica a nivel de todo el sistema y la planificación de políticas temáticas y sectoriales en todo el sistema, en el que cada organización y todos los interesados participen en su aplicación. A los tres modelos de organización corresponden: i) un marco global de planificación de políticas a nivel del sistema; ii) un conjunto de marcos estratégicos sectoriales a nivel del sistema sobre temas concretos; y iii) planes estratégicos institucionales de las organizaciones que actúan como ejecutoras del conjunto del marco. Véase el gráfico 2 que figura a continuación.

⁶⁸ Véase JIU/REP/2012/8.

Gráfico 2

Proyecto de estructura de planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas



189. En esta estructura de gobernanza de la planificación estratégica, los mandatos globales se definen al nivel de todo el sistema, reflejando la visión integrada del papel del sistema de las Naciones Unidas. De esos mandatos se derivan varios marcos de planificación estratégica sectoriales para todo el sistema en los que se definen metas temáticas, sin atribución institucional concreta. Para completar el proceso, las organizaciones pueden definir sus respectivos planes estratégicos institucionales en relación con su contribución e impacto previstos en la aplicación de los marcos estratégicos globales y sectoriales de nivel superior.

190. Los planes estratégicos institucionales deberían desempeñar un papel estratégico como "viveros" para detectar las nuevas tendencias e indicar las posibilidades de acción de cada organización determinando nuevas orientaciones y abandonando gradualmente las cuestiones que han quedado obsoletas. En el contexto de la competencia por los escasos recursos y las crecientes necesidades en el plano mundial, el sistema de las Naciones Unidas debe fortalecer su capacidad de planificación al nivel de todo el sistema, utilizar

mejor sus instrumentos de planificación, y reasignar recursos de prioridades anteriores para atender con prontitud a las nuevas prioridades.

191. Se necesita un proceso de planificación para todo el sistema que aproveche las experiencias y los procesos continuos de aprendizaje de las organizaciones en el desempeño de su labor. La interacción entre la planificación normativa de alto nivel del amplio marco de planificación de políticas a nivel del sistema, los distintos marcos estratégicos sectoriales (por ejemplo, sobre el desarrollo, la asistencia humanitaria, el medio ambiente, la cuestión del género, los jóvenes y la educación) y los planes estratégicos institucionales de las organizaciones permitirán crear una estructura para la gobernanza global del sistema de las Naciones Unidas. Esa estructura puede facilitar la integración de la información que se presenta a los Estados Miembros y el mejoramiento de la planificación para la asignación de los escasos recursos con arreglo a las prioridades establecidas.

192. Una estrategia para todo el sistema es tan importante como las prioridades institucionales. Al plan arriba expuesto le falta principalmente un mecanismo para facilitar la coordinación y la cooperación que permita acordar y aplicar planes estratégicos comunes no solo entre las organizaciones, sino también entre sus órganos rectores. Cuando llega el momento de promover actividades conjuntas o comunes concretas, los organismos suelen mostrarse reacios a participar y ofrecer sus recursos debido en parte a la falta de un marco claramente definido. Hay lagunas institucionales considerables en la planificación estratégica entre las organizaciones.

193. No obstante, no es posible establecer un sistema y un proceso completamente nuevos con este fin. En la práctica, deberían fortalecerse los mecanismos de coordinación multilateral existentes en las secretarías y a nivel intergubernamental, como la Junta de los jefes ejecutivos, el Consejo Económico y Social y el CPC. La Junta de los jefes ejecutivos y su mecanismo de coordinación tienen a su cargo la coordinación y la coherencia de una amplia gama de cuestiones determinadas por el sistema de las Naciones Unidas y/o los Estados Miembros, y de importancia para ambos. La Junta de los jefes ejecutivos ofrece un foro para debatir esas cuestiones, reúne la información y los datos necesarios, establece programas de trabajo, y proporciona a los jefes ejecutivos y a los Estados Miembros evaluaciones de políticas y orientaciones estratégicas sobre cuestiones de ámbito mundial, regional y nacional relacionadas con los mandatos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Ello hace necesario identificar una masa crítica de capacidades técnicas y de servicios de secretaría, aprovechando los recursos existentes de las organizaciones que son miembros de la Junta de los jefes ejecutivos.

194. Se necesita la cooperación de todos los interesados para dotar de flexibilidad y capacidad de respuesta a los procedimientos que se requieren para la aprobación y puesta en marcha de nuevas actividades para hacer frente a los nuevos retos. Los Estados Miembros desempeñan un papel fundamental en la labor de reducción de la carga que la adopción de decisiones representa para ellos y para las secretarías. Si se cuenta con una estrategia y planes claramente definidos y acordados, bastará con aplicar procedimientos más sencillos para reducir el tiempo de respuesta de las organizaciones ante las nuevas necesidades que se planteen.

195. Ello resulta particularmente necesario en el caso de las actividades operacionales. El modelo seguido por el proceso actual de la RCAP respecto de las cuestiones del desarrollo bajo la dirección del DAES debe aplicarse a otros sectores de actividades básicas del sistema de las Naciones Unidas. El modelo ofrece un marco para la planificación de actividades conjuntas de las diferentes entidades del sistema, por conducto del sistema de la

ECP, el MANUD, y la red de coordinadores residentes. Además, los distintos órganos que participan en los procesos de examen y adopción de decisiones del marco estratégico de las Naciones Unidas deberían replantearse los procesos que utilizan para desempeñar sus funciones de planificación y supervisión, con el fin de simplificar y fortalecer los procesos de planificación para que las organizaciones de las Naciones Unidas puedan cumplir los mandatos que abarcan a todo el sistema con mayor eficacia, eficiencia y coherencia.

Anexo I

Resumen de los procesos e instrumentos de planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas (sobre la base de las respuestas a los cuestionarios de la DCI, en mayo de 2012)

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario ⁶⁹	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
Naciones Unidas	Marco estratégico de las Naciones Unidas (ME Naciones Unidas)	Asamblea General	Determinar metas clave y entregables, para la orientación de las actividades de la organización	2	DG/OPPP	Sí	2 años	Sí	Informe bienal sobre la ejecución de los programas; IMDIS ⁷⁰	Sí	Organizaciones de las Naciones Unidas y otras	Gobiernos Órganos intergubernamentales	
	Procesos de planificación estratégica a nivel de gestión ejecutiva	Programa de Acción Quinquenal del Secretario General		5 (+1 y 3 años marcos de referencia de 3 años)	Dependencia de Planificación Estratégica de la Oficina Ejecutiva del Secretario General	No	-	No	Examen anual sobre avances hacia los marcos de referencia e hitos (1 y 3 años)		Sistema de las Naciones Unidas	Estados Miembros Sector privado Sociedad civil	
ACNUDH	Plan de gestión	Equipo directivo superior	Articular la orientación general en el cumplimiento del mandato de derechos humanos	2	Equipo directivo superior	Sí	2 años, armonizado con ME Naciones Unidas y Plan de gestión	Sí	Junta de examen de los programas y el presupuesto Servicio de Políticas, Planificación, Supervisión y Evaluación; Supervisión de la ejecución de los programas basada en TI	Sí, cuestiones humanitarias y desarrollo	GNUD	Interesados Todas las divisiones de la sede y oficinas sobre el terreno	El ACNUDH está en una fase de transición y prevé establecer un PE cuadrienal
	Programa del ME Naciones Unidas	Asamblea General		2 años	Comité del Programa y de la Coordinación (CPC)								

⁶⁹ El Plan estratégico se usa como base legislativa para la presupuestación.

⁷⁰ Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación.

	Instrumentos de planificación estratégica		Finalidad	Ciclo del PE	Dependencia competente	Plan estratégico y proceso presupuestario			Examen entre dos ciclos del PE	El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		Comentario
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario ⁶⁹	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
UNCTAD	Programa del ME Naciones Unidas	Asamblea General					2 años			Sí, ODM			
ONU/ UNODC	Estrategia (2012-2015)	Estados Miembros	Contener referencias claras a metas y objetivos de nivel superior	4 años	Dependencia de Planificación Estratégica	Sí	2 años, armonizado con Estrategia y ME	Sí	Plan de trabajo anual sobre evaluación; Examen anual de la ejecución de los programas; Informe anual sobre la ejecución del presupuesto (a órganos rectores)	Sí	No	Estados Miembros Expertos Sociedad civil	
	Marco estratégico (ME)	Asamblea General		2 años									
PNUMA	Estrategia de mediano plazo (EMP) (se incorpora al ME Naciones Unidas cada 2 años)	Comité de Representantes Permanentes CPC y AG	Fijar la orientación de la organización, ajustada al contexto en que opera	4 años	Sección de Control de Calidad	Sí	2 años, armonizado con EMP	Sí	Examen de los resultados de los programas (cada 6 meses) Examen de mitad de período	Sí, por ejemplo, acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente	Grupos principales Organismos de las Naciones Unidas	Estados Miembros (Comité de Representantes Permanentes) Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente	
ONU-Hábitat	Plan estratégico e institucional de mediano plazo (MTSIP)	Consejo de Administración Asamblea General	Elemento central para definir un objetivo común para la programación, gestión y rendición de cuentas de la organización	6 años	Dependencia de Planificación Estratégica y de Políticas de la Oficina del Director Ejecutivo Oficina de Planificación y Coordinación	Sí	2 años, armonizado con el MTSIP	Sí	Informe provisional semestral del MTSIP IMIS ⁷¹ IMDIS ⁷²	Sí, ODM e incorporación de la perspectiva de género	No	Comité de Representantes Permanentes Estados Miembros Consejo de Administración Asociados del Programa de Hábitat Donantes	

⁷¹ Sistema Integrado de Información de Gestión.

⁷² Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación.

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
ACNUR	Prioridades estratégicas globales	Oficina Ejecutiva del Alto Comisionado	Identificación de las necesidades clave de la población de la competencia del ACNUR para atender a sus necesidades o reducir las diferencias	2 años	División de Gestión y Apoyo de Programas	Sí	2 años, armonizado con PE	Sí	Informe Mundial del ACNUR (anual) Informe anual sobre las actividades del Alto Comisionado	Sí, género, medio ambiente, derechos humanos, VIH y otras cuestiones intersectoriales	Organismos de las Naciones Unidas, ONG, OIG, y gobiernos	Personas de la competencia del ACNUR (refugiados, etc.) ONG Gobiernos	
OOPS	Estrategia de mediano plazo (EMP)	Comisionado General	Orientar la ejecución en todos los sectores y esferas de actividad, como base del presupuesto por programas	6 años	Sí	Sí	2 años, armonizado con EMP	Sí	Exámenes de resultados basados en la documentación de planificación del bienio Exámenes anuales de resultados a nivel del Organismo	Sí, ODM como base del PE, género, medio ambiente, discapacidad y protección	Las oficinas sobre el terreno consultan a los beneficiarios; Gobierno anfitrión Comisión Asesora (anfitriones y donantes)	Refugiados palestinos	
PNUD	Plan estratégico (PE)	Junta Ejecutiva	Determinar las prioridades del desarrollo y la gestión	4 años	Competencia compartida: Oficina de Planificación y Presupuesto, Grupo de Apoyo a las Operaciones, y Grupo estratégico y de aplicación del cambio	Sí	2 años, armonizado con PE	Sí	Examen de mitad de período Proceso anual de presentación de informes (Informe anual del Administrador a la Junta Ejecutiva)	Sí	UNICEF UNFPA	Estados Miembros ONG internacionales Sector privado	
	Plan de actividades anual	Administrador/ Grupo ejecutivo		1 año									
UNFPA	Plan estratégico	Junta Ejecutiva	Proporcionar orientaciones a la organización, actuando como unidad central para la programación, la gestión y la rendición de cuentas del UNFPA	4 años	Subdivisión de estrategia, políticas y normas de la División de Programas	Sí	2 años, armonizado con PE A partir de 2014, el ciclo del PE para los fondos y programas será de 4 años	Sí	Examen de mitad de período del PE Informes anuales sobre la ejecución a la Junta Ejecutiva	Sí, ODM; Programa de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) como base del PE; jóvenes, derechos humanos e igualdad entre los géneros, asociaciones, implicación	PNUD UNICEF ONU-Mujeres Otros organismos de las Naciones Unidas	Estados Miembros Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
										nacional, asistencia humanitaria, reforma de las Naciones Unidas, Cooperación Sur-Sur			
UNICEF	Plan estratégico de mediano plazo (PEMP)	Junta Ejecutiva	Proporcionar un marco a los programas apoyados de cooperación para los países a fin de armonizar sus áreas de trabajo con la visión general	4 años	Dependencia de planificación estratégica de la División de Políticas y Prácticas	Sí	2 años, armonizado con los programas por países (presupuesto por programas) y con el PEMP (presupuesto inst.)		Examen de mitad de período; Marco de resultados bienal (informes y ejecución); Informe anual del Director Ejecutivo a la Junta Ejecutiva (y al ECOSOC); Informe anual sobre recursos ordinarios	Sí	Estados Miembros Comités nacionales del UNICEF Organismos de las Naciones Unidas		
UNOPS	Plan estratégico (PE)	Director Ejecutivo	Determinar metas de consolidación de la paz, humanitarias y de desarrollo de alto nivel	4 años		Sí	2 años, armonizado con PE		Examen de mitad de período	Sí, género, medio ambiente y fomento de la capacidad	Organismos de las Naciones Unidas	Gobiernos beneficiarios Donantes	El PE actual es el primero preparado por la UNOPS
ONUSIDA	Estrategia del ONUSIDA			5 años						Sí, ODM, derechos humanos e igualdad entre los géneros	OMS UNICEF PNUD	Banco Mundial	
ONU-Mujeres	Plan estratégico			3 años		Sí			Informe anual	Sí, principalmente en relación con la igualdad entre los géneros	PE armonizado con PNUD, UNFPA, UNICEF	Estados Miembros Sociedad civil Instituciones académicas Asociados para el desarrollo	

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
PMA	Plan estratégico (PE)	Junta Ejecutiva	Evaluar el impacto de las operaciones existentes, definir prioridades para mejorar la lucha contra el hambre y la malnutrición	2008-2013 (prorrogado desde 2011); PE armonizado con la RCAP; se está ultimando el PE 2014-2017	Director Ejecutivo, Comité Directivo, Equipo directivo superior, Director Ejecutivo Auxiliar para las operaciones, División de Políticas, Planificación y Estrategia del PMA	Sí	2 años, armonizado con el Plan de gestión	Sí	Marco para la gestión de los resultados Examen de mitad de período	Sí, ODM, Río+20, Género SWAP, Nutrición, Esferas humanitaria y de desarrollo	Organismos de las Naciones Unidas: EIRD, HLTF, OCAH, ONUSIDA, PNUD, ACNUR, OMS (UNFPA, ONU-Mujeres, PNUD, UNICEF, DAES, FAO, FIDA)	Gobiernos anfitriones Personal Beneficiarios ONG Sociedad civil Junta Ejecutiva Sector privado Banco Mundial Expertos externos	
	Plan de gestión (programa y presupuesto)			2 años	Gestión de recursos y rendición de cuentas								
	Marco de resultados estratégicos (medición)			Elaborado con PE; indicadores actualizados y revisados cuando es necesario	Gestión de recursos y rendición de cuentas								
OIT	Marco de Políticas y Estrategias (MPE)	Órgano rector	Determinar la orientación estratégica de la organización, sus fines y el modo de alcanzarlos durante el período de planificación	6 años (3 bienios)	Oficina de Programación y Gestión (PROGRAM)	Sí	2 años, armonizado con MPE	Sí	Exámenes periódicos de los resultados basados en planes de trabajo, Autoevaluaciones de los programas de trabajo decente por país, Informes bienales de ejecución de programas	Sí (ODM, igualdad entre los géneros, no discriminación)	No	Órgano rector (Estados Miembros) Conferencia Internacional del Trabajo Personal	
FAO	Marco estratégico (ME)	Conferencia de la FAO	Extrapolar objetivos, resultados, indicadores y metas, determinando la forma de cumplir el mandato	10 años	Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos	Sí	2 años, armonizado con Plan a plazo medio	Sí	Examen a medio plazo (primer año del bienio)	Sí, principalmente ODM, género y agricultura	No	Estados Miembros (principalmente) Conferencias regionales Comités técnicos	
	Plan a plazo medio			4 años					Informe sobre la ejecución del programa (bienal)				

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario ⁶⁹	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
UNESCO	Estrategia a Plazo Medio (EPM)	Conferencia General		6 años	Oficina de Planificación Estratégica (BSP)	Sí	2 años, armonizado con EPM		Examen de mitad de período de la EPM	Sí, ODM	Organismos de las Naciones Unidas Estados Miembros Sociedad civil	ONG OIG	
OACI	Objetivos estratégicos	Asamblea, Consejo, Comité de Finanzas, Grupo de gestión superior SG	Da un horizonte de tres años a la organización	3 años	Unidad de planificación de actividades	Sí	Ciclo presupuestario trienal	Sí	Informes de evaluación al Consejo IKSN ⁷³	No	No	Estados Miembros	
	Plan de actividades renovable			"Horizonte de tres años"									
OMS	Programa General de Trabajo (PGT)	Órganos rectores	Crear categorías 5+1 con criterios para establecer prioridades y programas en la OMS	10 años	Departamento de Planificación, Coordinación de Recursos y Monitoreo del Desempeño (parte del grupo orgánico Administración General)	Sí	2 años, armonizado con PGT	Sí	Examen de mitad de período del presupuesto por programas; Evaluación de la ejecución del presupuesto por programas; Evaluación del PGT (final del tercer año y final del sexto año)	Sí, ODM relacionados con la salud, cuestiones de género y medio ambiente	Organismos de las Naciones Unidas relacionados con la salud UNICEF UNFPA PNUD	Estados Miembros Fundaciones (GAVI, Fondo Mundial) Instituciones académicas Sociedad civil Donantes	
				6 años									
UPU	Estrategia Postal de la UPU	Congreso de la UPU	Determinar las actividades que debe llevar a cabo la UPU en un contexto cambiante, armonización de actividades	4 años	Planificación estratégica/ Equipo del programa y el presupuesto	Sí	1 año, armonizado con la Estrategia	Sí	Informe anual e indicadores de ejecución que se presentan al Consejo	Sí, ODM y otros, como el medio ambiente	No	Países miembros Sector privado	
UIT	Plan estratégico	Conferencia de Plenipotenciarios	Centrar los recursos y la energía en la consecución de los mismos objetivos, evaluar los resultados y el desempeño	4 años	División de Estrategia de la Unión del Departamento de Planificación Estratégica y de Relaciones con los Miembros y los órganos competentes de cada sector	Sí	2 años, armonizado con el Plan estratégico y el Plan financiero	Actualmente en ejecución	Informe anual sobre la aplicación del Plan estratégico	Conferencias sectoriales mundiales	No	Estados Miembros, Miembros del sector, Asociados (en total, más de 700 entidades del sector privado, organizaciones regionales de telecomunicaciones), e instituciones académicas	

⁷³ Red OACI de conocimientos compartidos.

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
OMM	Plan estratégico (PE)	Congreso Meteorológico Mundial	Proporcionar una orientación clara para la consecución de los resultados previstos durante un período con los recursos disponibles	4 años	Oficina de Planificación Estratégica de la Oficina del Subsecretario General	Sí	4 años, armonizado con el PE	Sí	Informes del sistema de seguimiento y evaluación	Sí	Organismos de las Naciones Unidas	Miembros Asociaciones Regionales Comisiones Técnicas Asociados Personal de la Secretaría	Informes del sistema de seguimiento y evaluación a partir de 2012
	Plan de funcionamiento			Plan de funcionamiento cuatrienal con actualizaciones periódicas que incluye las actividades financiadas con RE a medida que se dispone de fondos para la ejecución					Documento dinámico que incorpora continuamente las nuevas actividades				
OMI	Plan estratégico	Asamblea	Proporcionar a la organización un programa de trabajo predecible, que también permita a los miembros y a la secretaría evaluar los resultados y aumentar la rendición de cuentas	6 años	Unidad de Política y Planificación de la Oficina del Secretario General	Sí	2 años, armonizado con el Plan de acción de alto nivel	No	Examen permanente de la situación, elaboración de un nuevo plan cada bienio	Sí	No	Estados Miembros Observadores (ONG internacionales)	
	Plan de acción de alto nivel			2 años									
OMPI	Plan estratégico a mediano plazo (PEMP)	Estados Miembros	Orientar la elaboración de presupuestos por programas bienales; evaluar estratégicamente el entorno de las actividades de la OMPI a mediano plazo	6 años	Director General de la Sección de Gestión y Rendimiento de los Programas	Sí	2 años, armonizado con el PEMP	Sí	Informes anuales sobre el rendimiento de los programas (aprobados por los Estados Miembros) Validación bienal de esos informes Supervisión bienal de los planes de trabajo Evaluaciones de mitad y fin de período del PEMP	Sí, ODM, en especial, cooperación para el desarrollo. La gobernanza ambiental y social son valores fundamentales de la OMPI		Estados Miembros	

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
ONUDI	Marco programático de mediano plazo	Junta de Desarrollo Industrial, Conferencia General	Optimizar, consolidar y armonizar coherentemente las actividades para la consecución de los objetivos de la organización	4 años	Grupo de Estrategia Orgánica y Coordinación (de la Oficina del Secretario General)	Sí	2 años, armonizado con el Marco programático de mediano plazo	Sí	Examen de mitad de período Informes periódicos a los Estados Miembros (Nuevo) sistema de planificación de los recursos institucionales (basado en TI) permitirá mejorar el control de la ejecución	Si, ODM y acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente RCAP de las Naciones Unidas	Oficiosamente, en la red de planificación estratégica de las Naciones Unidas	Estados Miembros Instituciones nacionales Sociedad civil	
OMT	Libro Blanco	Asamblea General de la OMT	Proporcionar un análisis sólido de la situación; ajustar las actividades planeadas a las nuevas circunstancias	Sin ciclo	Director Ejecutivo de Programa y Coordinación (Equipo de gestión)	Sí	2 años	Sí	Informe al Consejo Ejecutivo y a la Asamblea General; Informe sobre la ejecución y evaluación del Programa de Trabajo; Plan de aplicación del Libro Blanco (presentado al Consejo Ejecutivo cada seis meses)	Si, ODM, género, pobreza, medio ambiente, Código Ético Mundial para el Turismo	No	Estados Miembros	
	Plan de aplicación del Libro Blanco	Consejo Ejecutivo											
OIEA	Estrategia de mediano plazo (EMP)	Junta de Gobernadores [OIEA] Conferencia General	Reflejar y responder mejor a los nuevos retos y situaciones proporcionando orientación y un marco general para la preparación de tres programas bienales y ciclos presupuestarios	6 años	En la Oficina del Director General para Cuestiones de Política, la función central de formulación de estrategias y políticas (establecida en 2011)	No	2 años, armonizado con la EMP (3 ciclos presupuestarios para un plan estratégico)	Sí	El Director General informa periódicamente a los órganos de formulación de políticas del OIEA: Junta de Gobernadores (35 miembros) mediante un informe de ejecución de la EMP que se presenta al final de cada período de la EMP	Si, ODM y cuestiones intersectoriales, como salud humana, tratamiento del cáncer, seguridad alimentaria, gestión de los recursos hídricos, aplicaciones industriales y vigilancia del medio ambiente	Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante la fase de planificación, como la FAO y la OMS	Estados Miembros	

	Instrumentos de planificación estratégica					Plan estratégico y proceso presupuestario				El Plan estratégico abarca cuestiones intersectoriales/ de todo el sistema	Consultas		
	Plan estratégico (PE)	Aprobado por				Relacionado con el ciclo presupuestario	Ciclo y armonización con el PE	Uso de GBR			Consulta previa con las organizaciones de las Naciones Unidas	Otras consultas	
									Informe de mitad de período tras el primer año del bienio; informe sobre la ejecución del presupuesto por programas al final del bienio				

Anexo II

Parte A

Costos de transacción: extensión y costo de los documentos

(Sobre la base de las respuestas a los cuestionarios de la DCI, en mayo de 2012)

Organización	Extensión de los documentos de planificación estratégica	Costo
Naciones Unidas	Marco estratégico 2010-2011: 506 páginas, 482 de las cuales corresponden a la segunda parte (incluidos los fascículos)	
UNODC	Estrategia 2008-2011: 18 páginas	Preparación centralizada a cargo de la División de Planificación de Programas y Presupuesto de la Sede, por lo que la UNODC no dispone de datos específicos sobre los costos.
PNUMA	Estrategia de mediano plazo 2010-2013: 30 páginas	
ONU-Hábitat	Plan estratégico e institucional de mediano plazo (MTSIP): 9 páginas	
ACNUR	Panorama general de sus planes en una publicación titulada <i>Informe Mundial</i> —de unas 120 páginas— pero acompañado de un CD-ROM con capítulos de 4 a 5 páginas cada uno sobre 40 actividades en todo el mundo	Cuando se redactó el presente informe no se disponía del costo de publicación del <i>Informe Mundial</i> .
ACNUDH	Prioridades Estratégicas Globales 2012-2013: 15 páginas Plan Estratégico de Gestión 2010-2011: 160 páginas	
OOPS	Estrategia a mediano plazo: unas 50 páginas Planes de aplicación sobre el terreno, con anexos: unas 70 páginas	Los costos de corrección editorial, impresión, traducción y distribución no son elevados en comparación con la labor de preparación del documento. Los costos de los documentos del bienio ascienden a unos 30.000 dólares EE.UU.
PNUD	Plan estratégico del PNUD 2008-2011: 45 páginas Aiming Higher: Strategic Priorities for a Stronger UNDP: 11 páginas	
UNFPA	Documento del plan estratégico: 43 páginas Examen de mitad de período: 32 páginas	No se dispone de información específica sobre los costos de traducción, impresión y distribución.

<i>Organización</i>	<i>Extensión de los documentos de planificación estratégica</i>	<i>Costo</i>
UNICEF	El documento del plan estratégico de mediano plazo aprobado en 2005 tenía 111 páginas, 43 de las cuales contenían las matrices de resultados. Las matrices de resultados se han actualizado cada dos años; la última versión, actualizada en 2012, tenía 39 páginas.	
PMA	Plan estratégico 2008-2013: 32 páginas	El Plan estratégico se tradujo internamente (publicado en inglés, francés, español, árabe, ruso y chino). Costo total de 10.000 ejemplares: 8.209 euros (incluidos 1.880 euros de los gráficos) (a la tasa de cambio del 14 de noviembre de 2012: 10.500 dólares EE.UU.)
UNOPS	Plan estratégico: unas 30 páginas	Traducido internamente al francés y al español a un costo de unas cuatro semanas de tiempo de personal (contando solamente el sueldo, unos 8.000 dólares EE.UU. en total). Costo de impresión y distribución, aproximadamente 15.000 dólares.
OIT	Programa y presupuesto 2012-2013: 141 páginas en inglés, 165 páginas en francés, 172 páginas en español. Visión y prioridades 2010-2015: 17 páginas	
FAO	Marco estratégico 2010-2019: 34 páginas Plan a plazo medio (PPM)/Programa de trabajo y presupuesto (PTP): 240 páginas	PPM/PTP 2012-2013 (traducción e impresión, 232.000 dólares EE.UU.) PPM/PTP 2012-2013, anexos en la Web (traducción e impresión 21.400 dólares EE.UU.) PPM/PTP 2012-2013, notas informativas (traducción e impresión 54.200 dólares EE.UU.) Examen de mitad de período 2010 (traducción e impresión 52.200 dólares EE.UU.)
OACI	Aproximadamente 94 páginas	

<i>Organización</i>	<i>Extensión de los documentos de planificación estratégica</i>	<i>Costo</i>
OMS	Plan estratégico de mitad de período: 114 páginas Programa General de Trabajo: 45 páginas	
UPU	Documento estratégico: no más de 40 páginas Plan de actividades que acompaña al documento estratégico: no más de 40 páginas	
UIT	Plan estratégico: unas 120 páginas	
OMM	Plan estratégico 2012-2015: 20 páginas	Se publica principalmente en línea y las versiones impresas se distribuyen solo a los Miembros y asociados que las solicitan.
OMI	Plan estratégico: 16 páginas Plan de acción de alto nivel: 34 páginas	
OMPI	Plan estratégico de mediano plazo 2010-2015: 59 páginas	
ONUDI	Marco programático de mediano plazo: 60 páginas o más Programa y presupuesto: aproximadamente 125 páginas Examen de mitad de período del marco programático: 30 páginas	De conformidad con la iniciativa de la ONUDI de reducir el uso del papel, los documentos legislativos se imprimen solo en cantidades muy reducidas.
OMT	Libro Blanco: 32 páginas	Traducción: unos 20.000 euros Impresión: los documentos de las reuniones ordinarias no se imprimen. Los Miembros los buscan en línea y los imprimen por su cuenta.
OIEA ⁷⁴	Estrategia de mediano plazo (2012-2017): 8 páginas Programa y presupuesto (2012-2013): unas 180 páginas	2.200 euros

⁷⁴ El documento del plan estratégico del OIEA, seguido por el de ONU-Hábitat, es el más breve del sistema de las Naciones Unidas. Sus costos de producción son los más bajos de los costos de las demás organizaciones internacionales.

Anexo II

Parte B

Costos de transacción: recursos asignados al proceso

(Sobre la base de las respuestas a los cuestionarios de la DCI, en mayo de 2012)

Organización	Tiempo de preparación/ investigación	Personal asignado (dependencia central de coordinación)	Tiempo para las consultas internas	Costos de	
				Traducción	Impresión/distribución
Naciones Unidas		Solamente para el marco estratégico de las Naciones Unidas, aproximadamente 10,3 millones de dólares por concepto de tiempo de personal de la Secretaría, para prestar servicios a la labor de las Comisiones y el Comité (A/57/387, párr. 162).	3 a 4 meses		El Marco estratégico para 2010-2011 tiene 506 páginas, 482 de las cuales corresponden a la segunda parte (incluidos los fascículos) (OPPP).
UNCTAD*					
UNODC	2 meses	1 P4, 1 P5, 1 G6			
PNUMA	12 meses	1 P5, 1 P2			
ONU-Hábitat	24 meses	2 P5, 2 P4			
ACNUR	2 meses		5 semanas		
ACNUDH**					
OOPS	Más de 12 meses	2 funcionarios			30.000 dólares
PNUD	15 meses		3 a 4 meses		
UNFPA	18 meses				
UNICEF	9 meses	1 P5, 1 P4, 1 P2	5 a 7 meses		
		No se incluye el tiempo de personal de cerca de 3 a 5 meses/persona de más de 15 funcionarios de categoría P5 y D1 de todas las divisiones de la Sede y al menos 2 meses/persona de categoría P5 en 7 oficinas regionales.	Además se celebran tres sesiones extrapresupuestarias y varias sesiones oficiosas con los Estados Miembros.		
PMA	24 meses				

Organización	Tiempo de preparación/investigación	Personal asignado (dependencia central de coordinación)	Tiempo para las consultas internas	Costos de	
				Traducción	Impresión/distribución
UNOPS	Varios meses			8.000 dólares EE.UU.	15.000 dólares EE.UU.
OIT	10 meses	10 funcionarios P (50%) 1 SG (50%)	8 a 10 meses		
FAO	24 meses		24 meses	PPM/PTP 2012-2013, 232.000 dólares EE.UU. PPM/PTP 2012-2013, anexos en la Web, 21.400 dólares EE.UU. PPM/PTP 2012-2013, notas informativas, 54.200 dólares EE.UU. Examen de mitad de período 2010, 52.200 dólares EE.UU.	
OACI	6 meses	3 funcionarios	3 a 5 meses		
OMS	18 a 24 meses	5 funcionarios a tiempo completo; al menos 3 a 4 en cada oficina regional	9 a 12 meses		
UPU	30 meses				
UIT	12 a 18 meses				
OMM	36 meses	1 P5, 1 G6			
OMI	6 meses	2 funcionarios	30% a 40% del tiempo total		
OMPI	12 meses		6 meses		
ONUDI	12 meses	1 funcionario a tiempo completo, varios a tiempo parcial			
OMT	24 meses		18 meses	20.000 euros	
OIEA	12 meses	3 funcionarios ⁷⁵	12 meses		2.200 euros

* No respondió al cuestionario.

** No respondió a la sección 13 del cuestionario.

⁷⁵ Absorbidos como parte de la labor ordinaria de los directores superiores de programas.

Anexo III

Resumen de las medidas que han de tomar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/2012/12)

		Efecto buscado	JJE	Naciones Unidas, sus fondos y programas												Organismos especializados y OIEA														
				Naciones Unidas *												FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMM	UPU	OMT	OMS	OMPI	
				UNCTAD	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PM4															
Informe	Adopción de medidas		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	
	Información		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Recomendación 1		c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recomendación 2		d		E																										
Recomendación 3		e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recomendación 4		c		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Recomendación 5		c		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	

Leyenda: L: Recomendación dirigida a un órgano legislativo.

E: Recomendación dirigida a un jefe ejecutivo.

☐: La recomendación no exige la adopción de medidas por la organización.

Efecto buscado: **a:** mejora de la rendición de cuentas; **b:** difusión de las mejores prácticas; **c:** aumento de la coordinación y la cooperación; **d:** mejora de los mecanismos de control y cumplimiento; **e:** aumento de la eficacia; **f:** logro de ahorros financieros significativos; **g:** aumento de la eficiencia; **o:** otros.

* Abarca todas las entidades indicadas en ST/SGB/2002/11 salvo la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.