



Asamblea General

Distr. general
15 de diciembre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones
Tema 115 del programa
Dependencia Común de Inspección

Aplicación de la gestión basada en los resultados en las organizaciones de las Naciones Unidas: parte I de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Aplicación de la gestión basada en los resultados en las organizaciones de las Naciones Unidas: parte I de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2004/6).

JIU/REP/2004/6

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

**APLICACIÓN DE LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS
EN LAS ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

PARTE I

**SERIE DE INFORMES SOBRE LA GESTIÓN BASADA
EN LOS RESULTADOS EN EL SISTEMA
DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Even Fontaine Ortiz

Sumihiro Kuyama

Wolfgang Münch

Guangting Tang

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas, Ginebra
2004**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
SIGLAS		vi
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	1
II. APLICACIÓN DE LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS EN LAS ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS.....	7 - 89	3
Concepto y consideraciones generales	7 - 13	3
¿Cuáles son los factores decisivos para una aplicación eficaz de la GBR en las Naciones Unidas?.....	14 - 89	6
A. Un marco conceptual claro	14 - 21	6
B. Las responsabilidades respectivas de las principales partes	22 - 29	9
C. Los objetivos a largo plazo (resultados previstos a largo plazo) de la organización	30 - 34	11
D. La estrecha vinculación de los programas de la organización con sus objetivos a largo plazo	35 - 39	14
E. La estrecha vinculación de los recursos con los objetivos a largo plazo de la organización	40 - 48	17
F. Sistemas eficaces de supervisión del rendimiento.....	49 - 63	20
G. La utilización efectiva de las conclusiones de las evaluaciones mediante una oportuna retroinformación y presentación de informes	64 - 73	26
H. La internalización en la organización del enfoque basado en los resultados.....	74 - 80	30
I. Una estrategia de gestión del conocimiento en apoyo de la gestión basada en los resultados	81 - 89	33

Lista de recuadros

	<i>Página</i>
1. Concepto y definición de la gestión basada en los resultados.....	3
2. Principales técnicas de la gestión basada en los resultados.....	3
3. La armonización es importante	5
4. Los documentos conceptuales son fundamentales	7
5. El cambio de mentalidad es un reto importante	8
6. Ejemplos de marcos estratégicos institucionales en los países	11
7. El Marco Estratégico de la FAO	12
8. La Estrategia de mediano plazo del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).....	12
9. Características que debería tener una declaración de objetivos	13
10. El enfoque participativo es importante en la elaboración del marco estratégico interinstitucional.....	14
11. Gestión de programas.....	14
12. Sistema de resultados del PNUD: proceso en dos direcciones	16
13. La gestión basada en los resultados es un enfoque flexible	17
14. Vinculación de los recursos con los resultados	18
15. En la Organización Meteorológica Mundial (OMM) se aprueba un nivel de gastos máximos para un período de cuatro años	19
16. Sistemas de supervisión del rendimiento	20
17. El seguimiento en el PNUD	20
18. El modelo SMART para seleccionar indicadores	21
19. Ventajas e inconvenientes de los sistemas de planificación de los recursos interinstitucionales.....	24
20. Ventajas e inconvenientes de las estrategias informáticas	24
21. Simplificar la medición del rendimiento: el IRIS en la OIT	25

Lista de recuadros (continuación)

	<i>Página</i>
22. Identificación de los indicadores clave del rendimiento: sistema de información de gestión con indicadores clave en las Naciones Unidas.....	25
23. La mejora de las telecomunicaciones es importante	26
24. La autoevaluación es fundamental para lograr un sistema eficaz de evaluación: el caso de la FAO	28
25. Las bases de datos de evaluación son importantes mecanismos de aprendizaje.....	30
26. La formación a todos los niveles es fundamental.....	32
27. La gestión del conocimiento es un instrumento fundamental de apoyo a la gestión	35

SIGLAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Naciones Unidas)
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GBR	Gestión basada en los resultados
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IRIS	Sistema integrado de información sobre los recursos
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIRES	Sistema de apoyo a la planificación, la supervisión de la ejecución y la evaluación del programa
PRI	Planificación de los recursos institucionales
SIS	Sistema Integrado de Seguimiento (Naciones Unidas)
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SISTER	Sistema de Información sobre las Estrategias, las Tareas y la Evaluación de los Resultados
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

I. INTRODUCCIÓN

1. En la introducción de la reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas se describe el contexto en el que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas comenzaron a trabajar en los últimos años noventa para establecer sistemas de gestión basada en los resultados (GBR)¹. Como se indica en la reseña general, algunos de esos esfuerzos fueron más fructíferos que otros y los progresos realizados por las distintas organizaciones en el establecimiento de esos sistemas no son uniformes.

2. A partir de su análisis, los inspectores han determinado que los principales pilares para establecer un sistema sólido de gestión basada en los resultados son el proceso de planificación, programación, preparación de presupuestos, supervisión y evaluación; la gestión de los recursos humanos; y los sistemas de información para la gestión. En vista de ello, los inspectores han preparado esta serie sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas, que se compone de tres informes en los que se tratan especialmente estas cuestiones. Los inspectores desean destacar que los tres informes y la reseña general deberían examinarse en conjunto, para formarse una idea más completa de los problemas que entraña la aplicación eficaz de la GBR en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

3. Considerando que sería prematuro en esta fase intentar evaluar los efectos de las nuevas políticas y sistemas implantados en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la Dependencia Común de Inspección (DCI) ha decidido contribuir a la ejecución de los cambios propuestos presentando, a través de esta serie de informes, una lista de factores decisivos para el éxito en la puesta en práctica de los conceptos elaborados en los últimos años. La Dependencia espera que esta lista ofrezca a las organizaciones participantes un marco conceptual de referencia, u "hoja de calificación", para medir sus avances en el establecimiento de la gestión basada en los resultados.

4. En esta primera parte se presentan el concepto y la definición de la GBR y se indican varios factores decisivos para el éxito a nivel institucional que, a juicio de los inspectores, son esenciales para la aplicación eficaz de la GBR en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La metodología aplicada en la preparación de esta parte y en los demás documentos de la serie se describe en la reseña general. Al igual que en el caso de las otras dos partes, se preparó un proyecto de texto que se debatió en una reunión de examen celebrada en junio de 2004, abierta a todas las organizaciones participantes en la Dependencia y en la que la mayoría de esas organizaciones estuvo representada por sus oficiales competentes. La participación activa y constructiva en esta reunión fue un factor importante para el perfeccionamiento de este marco conceptual.

5. Si bien los inspectores son conscientes de que no existe una "hoja de ruta" única para la gestión basada en los resultados, y de que el mandato, la estructura, el tamaño y las limitaciones específicos de cada organización dictarán en gran medida las opciones de gestión de los próximos años, creen que las reformas pueden ser más eficaces si se comparte la experiencia

¹ Véase el documento "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).

adquirida y se difunden las prácticas óptimas. Por ello, en los recuadros se ilustran una serie de casos, como ejemplos de políticas, procesos y prácticas que parecen abarcar uno o varios de esos factores de éxito. También se examinan los principales retos y dificultades que afrontan algunas de las organizaciones al intentar aplicar estas nuevas políticas, y se destacan los riesgos relacionados con varias prácticas actuales. Los inspectores desean recalcar que las ilustraciones de casos no son exhaustivas, y que su número se ha limitado en aras de la brevedad, y también para citar sólo casos corroborados por las misiones de los inspectores y sus entrevistas con funcionarios de las organizaciones interesadas.

6. Los inspectores desean expresar su agradecimiento a todas las personas que contribuyeron al informe.

II. APLICACIÓN DE LA GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS EN LAS ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Concepto y consideraciones generales

Recuadro 1

Concepto y definición de la gestión basada en los resultados

La GBR 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 central².

Recuadro 2

Principales técnicas de la gestión basada en los resultados

Las principales técnicas de la GBR son las siguientes³:

- Formular objetivos (resultados);
- Seleccionar indicadores para medir los progresos realizados en la consecución de cada objetivo;
- Establecer metas explícitas para cada indicador con el fin de estimar el rendimiento;
- Reunir regularmente datos sobre los resultados para supervisar el rendimiento;
- Examinar, analizar y notificar los resultados efectivos en comparación con las metas;
- Integrar las evaluaciones para proporcionar información complementaria sobre el rendimiento;
- Utilizar la información sobre el rendimiento para fines de contabilidad, aprendizaje y adopción de decisiones.

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "RBM in the development cooperation agencies: a review of experience", documento del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) (febrero de 2000), adaptado.

³ *Ibíd.*

7. Aunque existe una documentación considerable sobre los conceptos y las técnicas de la GBR, los inspectores desean destacar que las técnicas de la GBR, por sí solas, no son suficientes para alcanzar resultados efectivos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las técnicas de la GBR deben complementarse con políticas y estrategias institucionales, tales como las estrategias de recursos humanos, de gestión de la información y de aprendizaje, si se quiere que aumente la eficacia de los programas. De hecho, la lista de los factores decisivos para el éxito que los inspectores proponen en el presente informe es un intento de abordar algunos de estos imperativos de política a nivel de las organizaciones.

8. En consecuencia, los inspectores desean advertir que la GBR no debe convertirse a su vez en un proceso burocrático. La GBR debe traducirse en una mejor programación y prestación de servicios a los usuarios finales, para no defraudar las esperanzas que ha suscitado y para estar a la altura de las inversiones que en ella han hecho la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

9. Los inspectores reiteran asimismo su convicción, enunciada en la introducción, de que no existe una "hoja de ruta" única para la GBR, y de que cada organización debe adaptar esa forma de gestión a sus características específicas y a su mandato. Sin embargo, los inspectores están convencidos también de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen una amplia gama de elementos en común, que podrían constituir la base para una labor de armonización de la aplicación de la GBR en todas las organizaciones del sistema. De lo contrario, se corre el riesgo de reinventar la rueda una y otra vez, con el consiguiente derroche de esfuerzos y recursos, además del riesgo de establecer prácticas contradictorias dentro del régimen común. La armonización es particularmente importante en el contexto de la programación conjunta, que el Secretario General ha propugnado en sus iniciativas de reforma⁴.

10. La labor continua de simplificación y armonización realizada en el ámbito del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), que abarca la GBR, es un buen ejemplo a este respecto y debería aprovecharse en todo el sistema. El mecanismo de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) debería desempeñar un papel más activo en esta esfera.

⁴ A/57/387, medida 14.

Recuadro 3

La armonización es importante

En 2002, la OCDE, por conducto de su Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), elaboró un glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en los resultados⁵. Los términos y definiciones del glosario se debatieron y analizaron cuidadosamente, y se recabaron asesoramientos y aportaciones, en particular de los miembros del CAD y de expertos en evaluación del mundo académico⁶. Un equipo de tareas, presidido por el Banco Mundial, dirigió el proyecto global, en colaboración con la secretaría de la OCDE. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas el GNUD⁷, utilizan esta terminología o la adaptan a su propio contexto. El antiguo Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Evaluación, de las Naciones Unidas, conocido ahora como Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, decidió también utilizar este glosario como parte de su labor de armonización en el ámbito de la comunidad que se ocupa de la evaluación en las Naciones Unidas⁸.

11. Debe entenderse también que la aplicación de la GBR no es en absoluto una actividad que pueda realizarse de una sola vez. Es más bien un proceso, que debe ser gradual pero coherente. Para llevar a la práctica la GBR se requiere un cambio fundamental en la cultura de la administración. Modificar una cultura es, por naturaleza, un proceso de enormes proporciones, que requiere tiempo y perseverancia. Algunas experiencias nacionales demuestran que se necesitan muchos años para lograr una aplicación efectiva de la GBR⁹.

12. Un requisito previo para este cambio es que exista un compromiso en todos los niveles con este sistema de gestión. Tal compromiso debe reflejarse en la interacción entre las principales partes, y traducirse en instrumentos y mecanismos precisos para poner en práctica la GBR.

⁵ Véase el "Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados", elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda, del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) (<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>).

⁶ El Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda, del CAD, que elaboró el glosario, está integrado por unos 30 representantes de países de la OCDE y organismos de desarrollo multilaterales, incluidos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

⁷ Véase el sitio web del GNUD <http://www.undg.org/content.cfm?id=823>, en inglés solamente.

⁸ Informe de la reunión del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Evaluación celebrada el 19 y 20 de junio de 2002 en Viena.

⁹ Véase, por ejemplo, el resumen de los aspectos examinados y las observaciones hechas en el retiro sobre presupuestación basada en los resultados patrocinado por la Misión Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas en Nueva York (18 a 20 de septiembre de 2003).

13. La experiencia demuestra que el compromiso al más alto nivel de la administración es indispensable para orientar a la organización hacia la GBR¹⁰. Con todo, la aplicación efectiva de la GBR sólo será sostenible si se logra su sólida institucionalización y si las principales partes, la administración y el personal, se convencen de que el sistema responde a sus expectativas de un mejor rendimiento, a nivel individual y de la organización.

¿Cuáles son los factores decisivos para una aplicación eficaz de la GBR en las Naciones Unidas?

A. Un marco conceptual claro

14. En su examen del estado de aplicación de la GBR en el sistema de las Naciones Unidas, los inspectores comprobaron que las organizaciones utilizaban diferentes definiciones y terminología para describir el cambio al enfoque basado en los resultados. Por ejemplo, el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) utilizan claramente la expresión "gestión basada en los resultados"; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) habla de "planificación y gestión de programas basadas en los resultados"; las Naciones Unidas utilizan la expresión "presupuestación basada en los resultados"; y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) habla de "programación, gestión y seguimiento basados en los resultados". En la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el enfoque de los resultados se traduce en la presupuestación estratégica, y en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se lleva a la práctica mediante un conjunto de avances conceptuales y de procedimiento (Marco Estratégico, nuevo modelo de programa, régimen mejorado de seguimiento y evaluación), y sólo rara vez se menciona expresamente la gestión basada en los resultados.

15. Estas diferencias dificultan la comunicación en un lenguaje común entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, cuando la Dependencia estaba intentando elaborar un cuestionario sobre el estado de aplicación de la GBR para todo el sistema de las Naciones Unidas, como se menciona en la introducción de la reseña general, casi todas las organizaciones insistieron en la necesidad de un cuestionario adaptado a sus circunstancias particulares para que, entre otras cosas, lo entendieran sus administradores y su personal. Lo que es más importante aún, esas variaciones reflejan en general un enfoque, una comprensión y una percepción diferentes de la GBR dentro del sistema y, en algunos casos, dentro de una misma organización (incluso, en ocasiones, dentro de un mismo departamento, como pudieron comprobar los inspectores), con importantes repercusiones en el proceso y en el estado de aplicación de la GBR en las diversas organizaciones. Por ejemplo, en muchos casos, los inspectores observaron que, aunque algunos directores de programas consideran la GBR un instrumento de gestión, otros la perciben como una técnica presupuestaria o incluso como un mero requisito burocrático para justificar sus recursos.

16. Si bien todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están intentando aplicar el enfoque basado en los resultados de una u otra forma, algunas están siendo más eficaces y eficientes que otras en la ejecución de este proceso continuo. En general, los

¹⁰ *Ibíd.*

inspectores hallaron que el grupo de los fondos y programas de las Naciones Unidas (a saber, el PNUD, el FNUAP y el PMA) es el más metódico y sistemático en la aplicación de la GBR, sin duda porque su adopción de un enfoque basado en los resultados se fundó en un marco conceptual claramente elaborado y se guió, entre otras cosas, por la experiencia de otros organismos (incluidos algunos nacionales)¹¹. Al comienzo, estas organizaciones enfocaron la GBR como una estrategia de gestión amplia encaminada a lograr cambios en la manera de trabajar, en que diversos bloques se unieran de manera coherentemente planificada pero gradual, para constituir un sistema de gestión sólido y eficaz.

Recuadro 4

Los documentos conceptuales son fundamentales

En 1999-2000 el PNUD publicó un conjunto de materiales técnicos y de orientación en apoyo de la introducción de la GBR, con el fin de ayudar a sus profesionales, a los interesados directos en los programas y a los responsables de las políticas nacionales a entender los conceptos y principios básicos de la GBR, los instrumentos técnicos utilizados para planificar, vigilar, notificar y evaluar los resultados, y la manera de utilizar los indicadores para seguir de cerca los progresos. Esta serie sobre metodología de la GBR comprendía tres documentos acerca de la GBR en el PNUD, uno sobre los principios y conceptos generales, otro que contenía una nota técnica, y un tercero sobre la selección de los indicadores. Estos documentos se utilizaron como ayuda para la capacitación de personal nuevo, a mitad de la carrera y de categoría superior, especialmente de las oficinas exteriores. En mayo de 2004, junto con el marco de financiación multianual para 2004-2007, se publicaron nuevas orientaciones para las oficinas exteriores en las que se reflejan los avances hechos en los métodos y enfoques en los cinco años de experiencia.

El FNUAP publicó una declaración de política sobre la GBR en la que indica claramente qué significa el GBR para el Fondo, y más tarde publicó una guía de orientación sobre la GBR.

Por su parte, el PMA produjo en 2003 una guía de orientación sobre la GBR para promover una mejor comprensión de los conceptos y herramientas de esta forma de gestión y de su aplicabilidad en la organización.

17. Estos marcos conceptuales son fundamentales para sentar las bases de la transformación cultural que debe ocurrir en la organización para la aplicación eficaz de la GBR. La mayoría de los funcionarios de las organizaciones de las Naciones Unidas han destacado este aspecto como un reto importante. Los documentos conceptuales son también esenciales para promover un entendimiento común del concepto de la GBR y para armonizar sus instrumentos y la terminología correspondiente dentro de la organización. Además, al asociar y adaptar la GBR al

¹¹ Se prepararon varios estudios para el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda, del CAD, entre ellos, el documento mencionado en la nota 2.

trabajo y las actividades de la organización en los diversos niveles, ponen de relieve las repercusiones y los requisitos de esa adaptación y proporcionan la base para establecer una estrategia coherente y con plazos preestablecidos para la aplicación de la GBR.

18. De hecho, los inspectores comprobaron que lo que falta en las Naciones Unidas y en la mayoría de los organismos especializados es un enfoque coherente y holístico. El paso a un método basado en los resultados se ha caracterizado en gran medida por una concentración en los aspectos presupuestarios y de programación de la gestión, sin tener en cuenta o sin poner de relieve, en un principio, el alcance de los cambios requeridos en otras esferas de la gestión para la aplicación eficaz de un sistema de GBR. En algunos casos, el cambio ha sido principalmente de perspectiva y de forma y no se ha traducido efectivamente en métodos de trabajo mejorados o en un mayor apoyo en el marco de los sistemas administrativo, financiero y de información de la organización. En muchas de estas organizaciones el paso a la GBR se ha caracterizado por un enfoque fragmentado. El proceso se ha convertido fundamentalmente en una actividad de aprendizaje por la práctica.

19. En las Naciones Unidas, por ejemplo, los altos funcionarios entrevistados admitieron la falta de fundamentos sólidos en los cuales basar el cambio a la GBR, y la necesidad concomitante de un criterio de gestión estratégica para asegurar la coherencia entre las distintas iniciativas de gestión adoptadas en los diversos departamentos de la organización. Los inspectores observaron asimismo que, si bien unos cuantos departamentos habían avanzado más en el proceso de comprender y aplicar la GBR, la mayoría iba a la zaga, y en uno de los grandes departamentos el personal directivo aún estaba debatiendo cuestiones conceptuales. Los inspectores recuerdan que la DCI recomendó en 1999 que en los futuros informes a los Estados miembros se incluyera "una evaluación global de los cambios que se necesitarían para asegurar que la organización estuviera preparada para la nueva metodología [la presupuestación basada en los resultados], en relación con aspectos como los reglamentos, los procedimientos, los sistemas de información de gestión y la capacitación"¹².

Recuadro 5

El cambio de mentalidad es un reto importante

Al final de 2002, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas señaló varios retos e indicó las medidas necesarias "para que la aplicación de la presupuestación basada en los resultados pase al nivel siguiente" [en las Naciones Unidas]¹³; entre ellas, mencionó la necesidad de un cambio de mentalidad importante y de que todo el personal se familiarizase con los conceptos y términos de la presupuestación basada en los resultados.

¹² JIU/REP/99/3.

¹³ A/57/474, de 15 de octubre de 2002.

20. En la FAO, el nuevo modelo de programa, elaborado para exponer un enfoque de la presupuestación basado en los resultados, se concibió y aplicó principalmente en los departamentos técnicos. La FAO aún no ha aplicado un marco lógico a las actividades de sus oficinas en los países, y la cuestión se está todavía examinando. Tanto la OIT como la Organización Mundial de la Salud (OMS) se encuentran en las fases iniciales de la adaptación de sus sistemas de gestión para una aplicación eficaz de la GBR, pese a que comenzaron el cambio a la presupuestación estratégica en el año 2000. La OMS, por ejemplo, está examinando nuevamente su marco de gestión basada en los resultados para simplificar los procesos de planificación, seguimiento y evaluación, con el fin de hacer del marco un instrumento de gestión más eficaz, racional, pertinente y útil.

21. Una vez que se ha desarrollado un marco conceptual claro para la GBR y que ese marco se ha dado a conocer entre las principales partes de la organización, debería demostrarse el firme empeño en aplicarlo e institucionalizarlo mediante una medida legislativa que indique el compromiso de los Estados miembros y de la administración con este nuevo enfoque, sobre la base de un entendimiento real del alcance de los cambios necesarios en toda la organización.

Criterio 1

Existencia de un claro marco conceptual para la gestión basada en los resultados como estrategia general de gestión

B. Las responsabilidades respectivas de las principales partes

22. La GBR es un enfoque de la gestión que se centra en el logro de resultados. Ello significa que para una aplicación eficaz del sistema de GBR, la reorientación debe abarcar las formas de trabajar de todas las principales partes que intervienen en el buen gobierno de la organización, a saber, sus Estados miembros, la secretaría (los directores de programas y el personal) y los órganos de supervisión.

23. En su examen, los inspectores observan que, si bien el cambio a un enfoque basado en los resultados ha sido sancionado en general por los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Estados miembros tienen dificultades en muchos casos para centrar su atención en los resultados y en la programación y presupuestación basadas en éstos, en lugar del anterior proceso impulsado por los insumos, lo que en ocasiones dificulta a las secretarías, e incluso a los órganos de supervisión, la adaptación eficiente de sus métodos de trabajo a un enfoque basado en los resultados.

24. El hecho de que la aplicación de un sistema eficaz de GBR aún se encuentre en sus primeras fases en la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas contribuye sin duda al lento avance general de esta reorientación. Sin embargo, los inspectores están convencidos de que es esencial definir claramente las funciones y responsabilidades de las partes que intervienen en el buen gobierno de la organización en el contexto de un sistema de GBR para que el proceso avance de manera eficiente y se eviten los reveses. Esta división del trabajo debe articularse claramente en un documento conciso, elaborado con la participación de los interesados, al que

los Estados miembros se adhieran formalmente aceptando de manera expresa las funciones y responsabilidades asignadas en el documento.

25. Está claro, por ejemplo, que los Estados miembros son los principales responsables de establecer las metas y objetivos estratégicos de las organizaciones. Y es una función primordial de cada secretaría demostrar a los Estados miembros que esas metas y objetivos se traducen en programas y actividades efectivos que contribuyen a su consecución, o que la garantizan, y que los recursos se utilizan eficientemente. De la misma manera es una función principal de los órganos de supervisión demostrar a los Estados miembros que la labor de la secretaría se ejecuta de la manera más eficaz y eficiente posible, y orientar esa labor hacia una mayor eficiencia, cuando proceda. Cabe destacar que la supervisión no puede sustituir una buena gestión.

26. Para desempeñar estas funciones primordiales, sin embargo, se requiere una interacción activa entre las partes, mediante instrumentos, mecanismos y procedimientos claramente establecidos. Estos puntos y medios de interacción deben definirse con claridad, y los resultados que se espera obtener con ellos han de aclararse y darse a conocer a todas las partes en el contexto de las responsabilidades principales de cada una. De esta manera se mejorará la rendición de cuentas y se evitarán las repercusiones negativas en el proceso.

27. En este sentido, es necesaria la participación activa de los directores de programas durante todo el examen de sus programas, incluso a nivel legislativo. Sólo así se podrá promover una cultura de la GBR, fomentar la identificación con los programas y pedir y ejercer una rendición de cuentas.

28. Una división del trabajo convenida y claramente articulada fomentaría también el importante factor de la confianza entre los Estados miembros y las secretarías. La Dependencia ha destacado en varios informes anteriores¹⁴ la necesidad de un clima de confianza y comprensión entre los Estados miembros y las secretarías, y de un consenso entre los Estados miembros, para la aplicación eficaz de cualquier reforma. En muchos casos, los inspectores han observado que precisamente algunos de los Estados miembros que propugnaban la GBR ejercían también una microgestión. En un clima de confianza, respaldado por una clara división del trabajo, los Estados miembros se abstendrían de inmiscuirse en la gestión interna de las organizaciones, ya sea colectivamente, por conducto de los órganos legislativos o de sus agrupaciones, o de manera individual.

29. Una vez que las responsabilidades están claramente definidas y han sido aprobadas por las partes interesadas, es importante que cada parte respete estrictamente su función en todos los aspectos de política y gestión de la organización, en particular a lo largo de todo el ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación.

Criterio 2

Existencia de una clara definición de las responsabilidades que recaen en los principales sectores de la organización

¹⁴ Véanse, por ejemplo, los documentos JIU/REP/99/3 y JIU/REP/2003/2.

C. Los objetivos a largo plazo (resultados previstos a largo plazo) de la organización

30. En su reorientación hacia un enfoque basado en los resultados, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han admitido, aunque en fases diferentes del proceso, la necesidad de marcos estratégicos que proporcionen una perspectiva y una dirección general a la organización a plazo largo y/o mediano. La DCI, en su informe titulado "Examen del proceso presupuestario de las Naciones Unidas", puso de relieve la experiencia de las organizaciones del sistema a este respecto, identificó algunas características y elementos comunes en esos documentos de política o planes estratégicos, y recomendó que se elaborara un marco de ese tipo en las Naciones Unidas¹⁵. De hecho, la mayoría de los organismos nacionales que han adoptado un sistema de gestión basada en los resultados han elaborado y publicado, con diversos nombres, un marco estratégico institucional.

Recuadro 6

Ejemplos de marcos estratégicos institucionales en los países¹⁶

- a) El marco estratégico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID);
- b) El análisis de los productos y el rendimiento del Departamento de Gobierno del Reino Unido para el Desarrollo Internacional;
- c) El marco de información sobre el rendimiento del Organismo Australiano de Desarrollo Internacional;
- d) El sistema de indicadores de productos y resultados del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (Danida).

31. Un elemento común esencial de todos estos documentos estratégicos es la articulación de los objetivos a largo plazo de la organización que contribuyen al logro de sus metas. El establecimiento de un conjunto de metas internacionalmente acordadas a través de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas¹⁷ y de una serie de grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas desde los primeros años noventa ha brindado una orientación importante para que cada una de las organizaciones del sistema determine sus propias metas prioritarias, que se relacionan con su misión y la apoyan. Por ejemplo, si bien el logro de la educación primaria universal es una meta internacionalmente acordada¹⁸, para algunas

¹⁵ A/58/375 (JIU/REP/2003/2, párrs. 35 y 36 y anexo).

¹⁶ Véase la anterior nota 2.

¹⁷ Resolución 55/2 de la Asamblea General.

¹⁸ *Ibíd.*

organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es una meta prioritaria de manera más inmediata y lógica que para otras, y de esas organizaciones se espera sin duda una contribución en vista de su mandato y esfera de competencia específicos.

Recuadro 7

El Marco Estratégico de la FAO

La formulación del Marco Estratégico de la FAO para 2000-2015 constituye un hito en la reorientación de la organización hacia un enfoque basado en los resultados. Guiándose por los resultados de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1996, define 3 metas mundiales de los Estados miembros y 5 estrategias de toda la organización para atender las necesidades de los Miembros, con 12 objetivos estratégicos secundarios.

Recuadro 8

La Estrategia de mediano plazo del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)

En la primera Estrategia de mediano plazo del OIEA se expusieron en detalle las metas a más largo plazo del organismo y los objetivos específicos para el período 2001-2005¹⁹. Se identificaron tres metas sustantivas amplias, o "pilares", y objetivos específicos a mediano plazo dentro de cada uno de esos pilares, con indicadores del rendimiento para cada objetivo de la Estrategia. Las metas sustantivas se complementaron con dos metas funcionales (relacionadas con la función y la gestión de la secretaría).

32. Una vez determinadas todas las metas prioritarias generales, deben definirse los objetivos o subobjetivos de la organización que contribuyen al logro de esas metas. Los objetivos, en el contexto de un sistema de gestión basada en los resultados, constituyen los "resultados" críticos que debe lograr o evaluar la organización en el período de tiempo que abarca su marco estratégico. Por lo tanto, los objetivos deben ser específicos, claros y verificables para que sea posible asociarlos fácilmente a la función de la organización y evaluar el rendimiento de ésta a largo plazo. Esos objetivos a largo plazo también permiten una mejor planificación de los recursos humanos en cada organización²⁰.

¹⁹ La segunda Estrategia de mediano plazo del OIEA abarcará un período de seis años (2006 a 2011).

²⁰ Véase la parte III, cap. IV, sec. A, de esta serie de informes.

33. En un informe reciente de la DCI sobre el logro del objetivo de la educación primaria universal establecido en la Declaración del Milenio (educación para todos)²¹, se examinó en qué medida las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han logrado llevar a la práctica este objetivo del Milenio. La conclusión principal fue que cuatro años después de aprobados los objetivos del Milenio, las organizaciones aún no han realizado un esfuerzo concertado para planificar su cumplimiento, lo que supone un fracaso importante. Uno de los problemas es que no se ha definido claramente qué se espera de los Estados miembros individual y colectivamente, ni qué se espera de las secretarías. Así pues, existe un alto riesgo de que ninguno de los objetivos se cumpla. De hecho, la UNESCO está realizando actualmente un examen estratégico para analizar los avances logrados y las dificultades encontradas en la consecución de la educación para todos.

Recuadro 9

Características que debería tener una declaración de objetivos²²

- a) Enunciar los resultados (no los medios o medidas);
- b) Ser precisa y sencilla (fácil de entender);
- c) Ser mensurable;
- d) Ser unidimensional (sólo un resultado por objetivo);
- e) Tener coherencia lógica entre los distintos niveles (reflejar las relaciones de causa y efecto).

34. Por último, el establecimiento de los objetivos a largo plazo de la organización debe ser un proceso participativo, tanto a nivel interno, de modo que la administración superior de la organización puede identificarse con esos objetivos, hacerlos suyos y utilizarlos en las decisiones estratégicas de política y programación, como a nivel externo, de forma que los Estados miembros (y las demás principales partes interesadas) de la organización se comprometan con los objetivos acordados.

²¹ JIU/REP/2003/5.

²² Véase la anterior nota.

Recuadro 10

El enfoque participativo es importante en la elaboración del marco estratégico institucional

El marco estratégico de la FAO es producto de amplias consultas celebradas a lo largo de dos años (1998-1999) dentro de la secretaría y con los Estados miembros y otros grandes asociados de la FAO, tanto del sistema de las Naciones Unidas como de la sociedad civil.

Criterio 3

Existencia de objetivos a largo plazo, claramente formulados, para la organización

D. La estrecha vinculación de los programas de la organización con sus objetivos a largo plazo

Recuadro 11

Gestión de los programas

El propósito de la elaboración de estrategias es conseguir que los resultados cuadren unos con otros y, sumados, den lugar a logros importantes para la organización en su conjunto. Esa es la tarea fundamental del personal directivo superior y está presente, de hecho, en toda la gestión de los programas²³.

35. Una vez definidos los objetivos a más largo plazo de la organización, es necesario vincularlos con los programas. Por lo general, esa vinculación se hace fundamentalmente mediante un proceso en cadena por el cual los objetivos fijados en cada nivel operacional de la organización (por ejemplo, programas, subprogramas, proyectos) se relacionan de manera lógica con el nivel superior. Las características de una declaración de objetivos que se destacan en el recuadro 9 son válidas para los objetivos en los diferentes niveles de las operaciones.

²³ Oficina de Planificación Estratégica de la UNESCO/Consultores RTC "Results Based Programming, Management and Monitoring (RBM) Guide" (septiembre de 2001).

36. En muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas este proceso ha supuesto generalmente la simplificación, reagrupación y reformulación de los programas para centrar mejor la labor de la organización en los objetivos a largo plazo identificados. Por ejemplo, en la OMS se reagruparon los programas y se integraron los tres niveles de la organización (mundial, regional y nacional) con los mismos objetivos generales. La OIT reformuló y reagrupó sus programas con arreglo a 4 objetivos estratégicos y 10 objetivos operacionales, además de los 6 objetivos de política intersectoriales o compartidos²⁴. La FAO introdujo un modelo de programa con tres tipos de entidades y definió 16 Esferas Prioritarias para la Acción Interdisciplinaria (EPAI) a plazo medio²⁵.

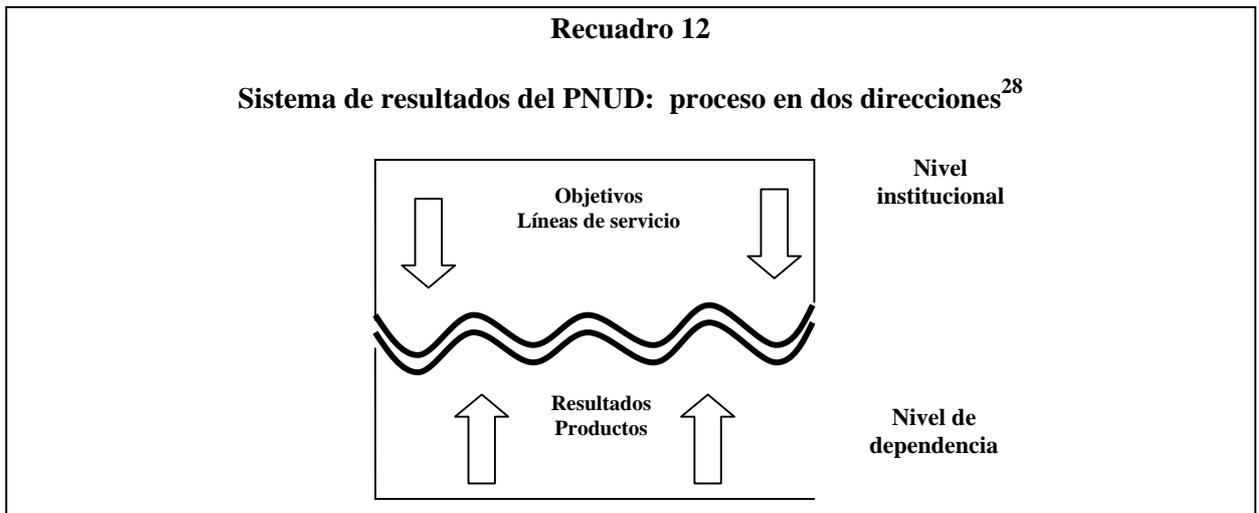
37. En el caso de algunas organizaciones muy descentralizadas, y teniendo en cuenta la demanda del país, el PNUD, por ejemplo, aunque sin descartar la idea de que la planificación y la evaluación podrían formar parte de un conjunto integrado, fue prudente en la introducción de un marco en el que los objetivos del país y de los programas se eslabonaran claramente con los objetivos más amplios de la organización. Para conciliar las necesidades institucionales y de las dependencias operativas (fundamentalmente las oficinas exteriores), el PNUD optó durante 2000-2003 por un sistema de resultados basado en la integración de un proceso en dos direcciones que combinaba un enfoque descendente y otro ascendente. Aunque el PNUD sigue examinando ideas e intenta afrontar la cuestión mediante enfoques innovadores, especialmente en lo que respecta a las cuestiones de atribución y agregación²⁶, su marco de resultados se ha simplificado para 2004-2007, con dos escalones en cada nivel, el institucional y el de país²⁷.

²⁴ A/58/375 (JIU/REP/2003/2), párr. 40.

²⁵ La FAO utiliza un modelo de programa con tres tipos diferentes de entidades: proyectos técnicos con plazos definidos, actividades de programas continuas y acuerdos de servicios técnicos.

²⁶ El nuevo marco de financiación multianual, para 2004-2007, revitaliza el debate en el PNUD con la introducción de "resultados básicos". Según el PNUD, esos resultados básicos representan una orientación sustantiva y metodológica que las oficinas exteriores pueden utilizar para enmarcar los resultados de los programas en el país en diálogo con sus homólogos nacionales. También pueden utilizarse para crear grupos sustantivos de resultados para el análisis institucional.

²⁷ En el nivel institucional, el PNUD tiene en la actualidad cinco objetivos que comprenden 30 líneas de servicio (dos escalones), y en el plano de los países hay dos niveles: los resultados de los programas en el país y los productos de los proyectos (también dos escalones).



38. En todos los casos, para aplicar adecuadamente la GBR es esencial que la organización se esfuerce por evitar una desconexión estratégica en su programación en los diferentes niveles. En las Naciones Unidas, por ejemplo, se solicitó a los jefes de departamentos/oficinas y a los directores de programas que preparasen y presentasen sus planes de programas bienales como segunda parte del nuevo marco estratégico para 2006-2007, antes de identificar los objetivos a más largo plazo de la organización. La primera parte del marco estratégico (esbozo del plan)²⁹, que reflejaba los objetivos a más largo plazo solicitados por la Asamblea General, se inició a nivel central³⁰.

39. También debe tenerse en cuenta que la GBR es un enfoque flexible de planificación y adopción de decisiones. Los instrumentos y técnicas que se necesitan para aplicar la GBR variarán necesariamente, no sólo entre las organizaciones sino también dentro de una misma organización. Los diferentes tipos de elementos orgánicos necesitarán diferentes enfoques e instrumentos distintos. Por ejemplo, los elementos administrativos y de prestación de servicios de una organización y las entidades que se ocupan de cuestiones sustantivas o de política responderán de manera diferente a los requisitos de la GBR, pero todos los sectores de la organización deben cumplir esos requisitos³¹.

²⁸ "RBM in PNUD: overview and general principles", adaptado para 2004-2007.

²⁹ Resolución 58/269 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 2003.

³⁰ Naciones Unidas, Instrucciones para el marco estratégico propuesto para el bienio 2006-2007.

³¹ Véase la anterior nota 23, adaptada.

Recuadro 13

La gestión basada en los resultados es un enfoque flexible

La FAO está preparando actualmente un documento de exposición de conceptos para hacer extensivo su enfoque basado en los resultados a los departamentos no técnicos.

Criterio 4

Estrecha vinculación de los programas de la organización con sus objetivos a largo plazo

E. La estrecha vinculación de los recursos con los objetivos a largo plazo de la organización

40. La rendición de cuentas respecto de los resultados es un aspecto central del cambio a una gestión basada en los resultados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La Asamblea General de las Naciones Unidas, al aprobar el cambio hacia una presupuestación basada en los resultados, tomó nota "de que las medidas propuestas por el Secretario General [...] tienen por objeto, fundamentalmente, proporcionar un instrumento de gestión que permita lograr una mayor responsabilidad y capacidad de rendición de cuentas en la ejecución de los programas y los presupuestos"³². Por lo tanto, para obtener un sistema de GBR eficaz es esencial aprovechar los recursos de la organización para alcanzar los objetivos deseados y demostrar la vinculación entre los recursos y los resultados.

41. Los inspectores han observado que esta esfera sigue siendo un escollo importante en la aplicación eficaz de la GBR en la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas. La mayor parte de los sistemas de contabilidad que se utilizan no proporcionan información sobre la vinculación de los recursos con los objetivos a largo plazo de las organizaciones ni permiten relacionar los gastos con los objetivos. Esa información es importante para la administración y para los Estados miembros cuando adoptan sus decisiones acerca de la asignación de recursos y la planificación de programas ya que, por ejemplo, ayuda a desplazar recursos de los programas y actividades con resultados insuficientes, obsoletos o marginales a otros más eficientes y de mayor interés, y a los programas que se consideran de la máxima prioridad.

42. La disponibilidad de sistemas eficaces de contabilidad de los costos que vinculen los recursos con los objetivos permitiría también evaluar el nivel de rendimiento de un programa en relación con los recursos proporcionados, así como las repercusiones del aumento o la disminución de recursos en el rendimiento de la organización en su conjunto, o en alguno de sus

³² A/RES/55/231, de 23 de diciembre de 2000.

programas y actividades, a lo largo de diferentes ciclos presupuestarios. Esto mejoraría la rendición de cuentas al permitir evaluar la incidencia del factor de los recursos en el rendimiento de un programa, en comparación con otros factores de administración o gestión.

43. Los inspectores tomaron nota de la preocupación expresada por algunos administradores en varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de que la cuantía global del presupuesto puede estar sujeta a reducciones generales basadas únicamente en consideraciones políticas y sin tener en cuenta las repercusiones en los programas. Sin embargo, ni las organizaciones ni los administradores pueden, en esta fase, demostrar de manera convincente los efectos que han tenido o tendrán esas reducciones en el rendimiento de sus programas o en la consecución de los resultados deseados.

Recuadro 14

Vinculación de los recursos con los resultados

Como consecuencia de unos procesos presupuestarios altamente politizados, el grado de previsibilidad de los recursos para la planificación de los programas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es generalmente bajo, lo que hace aún más apremiante la necesidad de vincular los recursos con los resultados para la labor de esas organizaciones y para su credibilidad.

44. En el mismo contexto, la previsibilidad de los recursos es un factor importante para una eficaz gestión y planificación de los programas. Dado que para alcanzar los objetivos a largo plazo se requieren, por fuerza, varios ciclos presupuestarios, los administradores necesitan un nivel razonable de previsibilidad de los recursos para fijar sus metas y asumir la responsabilidad de su consecución en un ejercicio financiero determinado.

45. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan instrumentos diferentes para proporcionar esa previsibilidad y alinear la planificación estratégica con los recursos; hasta el momento, son diferentes también sus niveles de consecución de esos objetivos. Por ejemplo, las juntas ejecutivas del PNUD/FNUAP y del UNICEF adoptan marcos de financiación multianuales que integran los objetivos, los recursos, el presupuesto y los resultados de los programas en un período de cuatro años. Esas organizaciones, enfrentadas a los retos de la atribución y la agregación, se están esforzando ahora por lograr una vinculación significativa entre los recursos y los resultados y por presentar presupuestos basados en los resultados a nivel institucional.

46. En la FAO, la secretaría incluye una indicación de los recursos para los programas en el Plan a plazo medio progresivo, de seis años, de la organización. Los Estados miembros han tomado nota del carácter indicativo y no vinculante de los recursos mencionados en dicho Plan, e insisten en ello. De hecho, el presupuesto de la FAO para 2004-2005 sufrió un recorte de casi 51 millones de dólares en términos reales en comparación con el presupuesto de 2002-2003. Por su parte, la secretaría del OIEA elaboró en marzo de 2004 un documento sobre cuestiones y cambios estratégicos para el programa y presupuesto de 2006-2007, en el que se destacan, a nivel

de los Programas Principales, las cuestiones estratégicas que deberán abordarse en cada Programa Principal, los cambios más importantes en relación con el ciclo 2004-2005 y una indicación del nivel de recursos necesarios. Mediante ese documento, la secretaría pidió la orientación de los Estados miembros respecto de determinados requisitos de recursos adicionales antes de proceder a la preparación de su proyecto de programa y presupuesto para 2006-2007.

47. En todos los casos deberían revisarse las prácticas que conducen a una desconexión entre los recursos y los resultados previstos, por ejemplo en las Naciones Unidas, donde el esbozo del presupuesto (que indica la cuantía global de los recursos estimados para el próximo presupuesto por programas bienal) se presenta y examina para su aprobación tras el examen y la adopción del marco estratégico en el que figuran los objetivos a más largo plazo y el plan por programas bienal de la organización³³.

48. Es esencial que haya un vínculo entre la programación estratégica y los recursos. En general, los inspectores consideran que existen dos opciones principales para lograr esa vinculación. Si el ciclo de planificación de los programas es corto (dos o tres años), la presupuestación debería fusionarse con la programación y el presupuesto por programas debería examinarse y aprobarse, asignándose los recursos financieros conexos. En cambio, si el ciclo de planificación de los programas abarca un período más largo (cuatro años o más), los jefes ejecutivos deberían presentar una previsión de los recursos estimados. Esos recursos deberían ser aceptados por los Estados miembros como un objetivo, sin que se asignara necesariamente la cuantía global de los recursos. Las asignaciones podrían hacerse luego anual o bienalmente, con sujeción a los resultados de los respectivos programas.

Recuadro 15

En la Organización Meteorológica Mundial (OMM) se aprueba un nivel de gastos máximos para un período de cuatro años

Guiándose por un plan a largo plazo de ocho años, el Congreso de la OMM aprueba los "gastos máximos" para un ciclo presupuestario de cuatro años. Después se elabora y aprueba el presupuesto por programas bienal. El Secretario General de la OMM tiene competencias para atender situaciones de emergencia o actividades no previstas en el período presupuestario de cuatro años sin sobrepasar el nivel de "gastos máximos" aprobado.

Criterio 5

Correspondencia de los recursos de la organización y de sus objetivos a largo plazo

³³ Véase la anterior nota 29.

F. Sistemas eficaces de supervisión del rendimiento

Recuadro 16

Sistemas de supervisión del rendimiento

"Los sistemas de supervisión del rendimiento siguen de cerca los progresos y comunican a la administración si los resultados que se están alcanzando corresponden a lo previsto. Se basan en una jerarquía de objetivos que vinculan de manera lógica las actividades y recursos [de la organización] con los resultados intermedios y los objetivos estratégicos mediante relaciones de causa y efecto. Para cada objetivo se seleccionan uno o más indicadores a fin de evaluar el rendimiento comparándolo con metas explícitas (los resultados planificados que deben alcanzarse en plazos concretos). La supervisión del rendimiento es una labor continua y rutinaria que requiere la recogida de datos, el análisis, y la notificación de los resultados a intervalos regulares."³⁴

49. El aprendizaje y la rendición de cuentas son dos fines primordiales de la gestión basada en los resultados. Para alcanzar esos fines se debe recoger, analizar y comunicar oportunamente la información adecuada en relación con el ciclo de planificación y programación. Para ello, es esencial establecer sistemas eficaces de supervisión. En este contexto deben tenerse en cuenta varios elementos.

Recuadro 17

El seguimiento en el PNUD

El PNUD define el seguimiento como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los administradores y a los principales interesados, en el contexto de una intervención en curso (proyecto, programa), indicaciones tempranas del progreso, o de la falta de progreso, en el logro de los resultados³⁵.

³⁴ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), "The role of evaluation in USAID", Performance Monitoring and Evaluation TIPS, 1997. Véase también la anterior nota 2.

³⁵ *Manual de seguimiento y evaluación de resultados* (2002), Oficina de Evaluación del PNUD. Los inspectores comprobaron que se utilizaban distintas definiciones para describir la función de seguimiento en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones. No obstante, la terminología más ampliamente aceptada para la GBR, incluidas las funciones de seguimiento y evaluación, es la que figura en el Glosario de la OCDE de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (véase la anterior nota 5). La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas utilizan esta terminología o la adaptan a su propio contexto.

50. Al principio es esencial diferenciar entre el seguimiento de la situación y el seguimiento del rendimiento³⁶. Mientras que el primero mide el cambio en una circunstancia o conjunto de circunstancias que pueden o no estar directamente relacionadas con los programas de la organización o repercutir en ellos, el segundo mide los avances en el logro de los objetivos y resultados específicos de los programas y actividades de la organización, tal como están estipulados en el plan de aplicación con plazos definidos de la organización.

51. Por ejemplo, para el seguimiento de los progresos realizados en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio de reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna, es necesario que el UNICEF y el FNUAP elaboren y orienten sus programas con vistas a alcanzar esos fines. Sin embargo, esto, por sí solo, no proporciona la información necesaria sobre el desempeño de los programas y las actividades de esas dos organizaciones en lo que respecta a contribuir a alcanzar esos objetivos. La finalidad de los sistemas de información sobre el rendimiento es medir este desempeño.

52. Otro elemento que hay que tener en cuenta al elaborar un sistema de supervisión del rendimiento es que la eficacia de esos sistemas es una función de la calidad de los resultados definidos y de los indicadores diseñados para medir los progresos en la consecución de esos resultados. Unos objetivos bien definidos deberían conducir a indicadores mejor seleccionados y a programas mejor concebidos para alcanzar esos objetivos. Esto debería también conducir a una relación más clara entre los resultados en diferentes niveles de agregación.

53. En este contexto, debe encontrarse un equilibrio entre los indicadores cuantitativos y los cualitativos. Este equilibrio es importante sobre todo en el caso de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tienen dificultades para determinar de manera significativa, económica y cuantitativa el impacto de muchos de sus servicios y actividades. Las organizaciones de las Naciones Unidas podrían también aprovechar a este respecto la experiencia de algunos organismos nacionales en los que se ha realizado una labor innovadora con objeto de cuantificar eficazmente información subjetiva³⁷.

Recuadro 18

El modelo SMART para seleccionar indicadores

Muchas organizaciones han elaborado sus propias listas de control para la selección de indicadores, que contienen los criterios clave que han de satisfacer esos indicadores. Entre ellos se encuentran los que en inglés se denotan con el acrónimo SMART: un buen indicador debe ser específico, medible, alcanzable y pertinente y debe contener plazos³⁸.

³⁶ Véase UNICEF, *Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations*, cap. 5, Seguimiento y Evaluación (Nueva York, revisado en mayo de 2003).

³⁷ Véanse la anterior nota 2 y el recuadro 16 sobre la USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*, abril de 1998.

³⁸ Para más información véanse la anterior nota 2, el recuadro 6 y "RBM in UNDP: selecting indicators".

54. Un aspecto que se relaciona con la cuestión de los indicadores es la necesidad de establecer bases de referencia y objetivos que sirvan para medir los progresos realizados en cierto período de tiempo. Los inspectores determinaron que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se halla en los comienzos de este proceso. Algunas, como las Naciones Unidas, introdujeron por primera vez bases de referencia y objetivos en el presente bienio 2004-2005, mientras que otras los están estableciendo ahora. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), a pesar de haber adoptado pronto (en 1998) un enfoque basado en los resultados, todavía no ha establecido indicadores de referencia ni objetivos para la mayoría de sus programas y actividades. Es evidente que para que este proceso tenga sentido y sea eficaz debe desarrollarse dentro del marco de planificación estratégica de la organización y guiarse por él.

La supervisión del rendimiento y los sistemas de información

55. La necesidad de sistemas eficaces de supervisión del rendimiento como parte intrínseca de una buena estrategia de gestión basada en los resultados ha inducido a la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas a revisar sus actuales sistemas de información para la gestión y a reflexionar sobre el grado en que esos sistemas apoyan la aplicación efectiva de la GBR. A este respecto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas siguen tres criterios principales.

56. Algunas, como el PNUD, el FNUAP, la OIT y la OMS, han decidido retirar progresivamente sus sistemas heredados y sustituirlos por sistemas de planificación de los recursos institucionales (PRI), que abarcan de manera integrada, en las sedes y sobre el terreno, componentes relativos a los programas y la presupuestación, las finanzas y la contabilidad, y la gestión de los recursos humanos. El PNUD, junto con el FNUAP, puso en marcha en 2004 la primera fase de su sistema de PRI, y se prevé que en 2006 estarán en funcionamiento todos los componentes. La OIT está desarrollando en la actualidad su Sistema integrado de información sobre los recursos (IRIS) con el objetivo de aplicarlo inicialmente en la sede durante 2004, y luego gradualmente, a partir de los últimos meses del año, sobre el terreno. En la OMS el sistema mundial de gestión se encuentra todavía en gran medida en la fase conceptual, y el objetivo es que esté plenamente operativo en 2007.

57. Otras organizaciones, como la FAO y la UNESCO, han reemplazado en general sus sistemas de programación y presupuestación por nuevos sistemas integrados basados en los resultados para la planificación, la programación, la presupuestación, el seguimiento y la presentación de informes. La UNESCO desarrolló su Sistema de Información sobre las Estrategias, las Tareas y la Evaluación de los Resultados (SISTER), y la FAO elaboró el Sistema de apoyo a la planificación, la supervisión de la ejecución y la evaluación del programa (PIRES). Ambos sistemas son ya funcionales en la fase actual, y se conectan entre sí y con los respectivos sistemas financieros mediante módulos adicionales y soluciones informáticas. Ambos tienen previsto también para el futuro una interfaz con sistemas de gestión de recursos humanos basada en los resultados, una vez que se instauren esos sistemas.

58. Por su parte, las Naciones Unidas optaron por mejorar su actual Sistema Integrado de Seguimiento (SIS). El sistema, que fue elaborado inicialmente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) para ayudar a los directivos de categoría superior a seguir de cerca la ejecución de los productos de los programas y a atender las necesidades de la Asamblea

General de las Naciones Unidas en materia de informes sobre el rendimiento, se ha ampliado y mejorado continuamente desde 1998 para incluir la entrega de productos de otros departamentos y tratar de mejorar la eficacia del seguimiento y de la información sobre el rendimiento.

Para 2002-2003 se incluyeron los componentes de los programas de todas las secciones del presupuesto por programas, el primero que se formuló ciñéndose plenamente al formato de presupuestación basada en los resultados aprobado por la Asamblea General. Sin embargo, los funcionarios entrevistados para este informe opinaron que el SIS, tal como está en la fase actual, no es fácil de utilizar y no tiene en cuenta los distintos requisitos de supervisión del rendimiento de los diferentes departamentos. Faltan incentivos para utilizar el sistema; los directores de programas mencionan dificultades intrínsecas para seguir de cerca los productos con los procedimientos actuales, y la aplicación no facilita el proceso de seguimiento continuo en línea³⁹.

59. La nueva versión del SIS que se está conceptualizando ahora tratará de resolver algunos de esos problemas. Para ello se recurre principalmente a la colaboración del DAES, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI). Se está realizando un examen preliminar para vincular los aspectos programáticos del SIS con los sistemas financieros y presupuestarios existentes en la Secretaría y aumentar la precisión y la posibilidad de comparación de los componentes del marco lógico. Sin embargo, se informó a los inspectores de que en esta fase era "demasiado ambicioso" hablar de vinculación de los aspectos de recursos humanos y programáticos. De hecho, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos no participa en la labor actual de mejoramiento del SIS, y no está claro si los sistemas de gestión de recursos humanos que se utilizan en la actualidad podrán vincularse eficazmente con el SIS en el futuro. Los funcionarios de la OSSI dijeron que la falta de recursos y de competencia técnica eran los principales factores que limitaban los progresos en esta esfera.

60. Evidentemente, al decidir desarrollar un sistema de información sobre el seguimiento del rendimiento en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (o también en otras organizaciones), no hay un único enfoque que sirva para todos. Un determinante importante al adoptar esa decisión fundamental, sin embargo, es el rendimiento de la inversión que se espera obtener con un enfoque determinado en términos de eficiencia y eficacia de la organización en la gestión de sus operaciones y de la consecución de sus objetivos frente a los costos que implica el desarrollo del sistema⁴⁰.

³⁹ Sinopsis del proyecto, SIS versión 3.0, proyecto final, 17 de octubre de 2003.

⁴⁰ En Samuel Greengard, "ERP versus best of breed", *Workforce Management*, (noviembre de 2003), págs. 53 a 56, figura una comparación breve, instructiva e interesante, entre los sistemas de planificación de los recursos institucionales y los sistemas basados en programas informáticos.

Recuadro 19

Ventajas e inconvenientes de los sistemas de planificación de los recursos institucionales (PRI)

Los sistemas de PRI proporcionan una base de datos única y completa de alcance mundial, que reúne los datos de las transacciones procesadas en múltiples aplicaciones modulares relativas a todos los aspectos de las actividades de la organización. Estos sistemas simplifican la integración de los datos y constituyen una forma racionalizada de obtener datos de diversas divisiones, departamentos y partes interesadas.

Los sistemas de PRI son costosos. El presupuesto del sistema IRIS en la OIT asciende hasta el momento a cerca de 30 millones de dólares, y el costo del sistema mundial de gestión en la OMS se calcula en 55 millones de dólares. Por otro lado, los costos externos del sistema PIREs en la FAO se estimaban en sólo 700.000 dólares a finales de 2003⁴¹.

Una empresa privada que optó por un enfoque de PRI redujo su actividad transaccional en un 60%, y el personal administrativo de recursos humanos en un 55%. Se ha calculado que sus ahorros anuales superan los 800.000 dólares (sobre unas ventas anuales de 1.000 millones de dólares)⁴².

Recuadro 20

Ventajas e inconvenientes de las estrategias informáticas

Un sistema de supervisión del rendimiento basado en una estrategia informática bien concebida podría proporcionar más flexibilidad y una mejor capacidad de conexión entre diversos sistemas, con costos considerablemente inferiores.

Una estrategia informática mal enfocada podría ser costosa a la larga, y plantear problemas para relacionar sistemas dispares y para garantizar un servicio y apoyo a largo plazo.

61. Una consideración importante que también debe tenerse en cuenta al desarrollar un sistema eficaz de supervisión del rendimiento es la necesidad de simplificar. Las lecciones extraídas de algunas experiencias nacionales sugieren que la complejidad excesiva de la medición del rendimiento y la recogida de datos es el mayor factor de riesgo que amenaza la aplicación eficaz

⁴¹ OIT, GB.288/PFA/6; OMS, A56/6; y FAO, PIREs, "Exposición y carta del proyecto".

⁴² Véase la anterior nota 40.

de la GBR. En consecuencia, la utilización, al principio, de relativamente pocas declaraciones de resultados y pocos indicadores de rendimiento facilita la medición y la supervisión eficaces, y anima a los interesados a adoptar el sistema⁴³.

Recuadro 21

Simplificar la medición del rendimiento: el IRIS en la OIT

Al desarrollar el sistema IRIS, la OIT seleccionó sus indicadores en el nivel de los resultados. El objetivo era simplificar la medición del rendimiento, y al mismo tiempo evaluar el impacto de su trabajo, aumentar el nivel de responsabilidad y evitar ser absorbidos por demasiados indicadores relacionados con sus productos. En general, se identificaron dos indicadores por cada 50 productos, aproximadamente.

62. Un aspecto relacionado con esta cuestión es la necesidad de identificar algunos indicadores estándar o clave para medir el rendimiento en el plano institucional. El UNICEF elaboró una serie de indicadores de gestión que se probaron en las oficinas exteriores durante 2003. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían aprovechar también a este respecto la experiencia de algunos organismos de desarrollo nacionales con el fin de elaborar indicadores de resultados estándar para "enfoques de programas" comunes (grupos de proyectos similares)⁴⁴. En este contexto, la JJE, a través de sus comités de alto nivel sobre programas y gestión, podría estudiar la posibilidad de establecer indicadores clave o estándar de rendimiento en el sistema de las Naciones Unidas.

Recuadro 22

Identificación de los indicadores clave del rendimiento: sistema de información de gestión con indicadores clave en las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas desarrollaron el sistema de información de gestión con indicadores clave, que suministra información analítica sobre los indicadores clave del rendimiento. Se han establecido cuatro grupos de indicadores del rendimiento de la gestión que proporcionan información sobre el cumplimiento (o la divergencia) de los objetivos fijados. El sistema utiliza indicadores con códigos de color, que se actualizan diariamente en Intranet, para señalar las situaciones en que se deben adoptar medidas de gestión. Por ejemplo, un indicador luminoso rojo en el seguimiento de la contratación avisa claramente al gestor de que se están produciendo retrasos en el proceso de contratación⁴⁵.

⁴³ Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), "Lessons learned from implementing results-based management at CIDA" (junio de 1998).

⁴⁴ Véase la anterior nota 2, págs. 99 a 101.

⁴⁵ <http://intranet.un.org/MPO> .

63. Por último, es importante recordar que la calidad de cualquier sistema de información sobre el rendimiento depende de la calidad de la información que recibe y que, por lo tanto, puede transmitir. Para ser eficaz, el sistema debe estar respaldado por una infraestructura fiable de telecomunicaciones y por el compromiso de los administradores y el personal interesado de incorporar constantemente los datos y la información necesarios. Por ejemplo, a pesar de que el SISTER de la UNESCO es un sistema bien concebido, su eficacia se está viendo menoscabada por problemas de conectividad y por el desigual grado de aportación de la información requerida por los funcionarios y directores de programas. Para tratar de resolver parte de esos problemas, el Director General ha implantado en toda la organización la política de que los funcionarios y directores de programas de todos los niveles deben recopilar y suministrar la información que se necesita en el SISTER de manera exhaustiva. Esto significa que los funcionarios y directores deben facilitar información satisfactoria sobre las estrategias que se aplicarán, los resultados previstos y los indicadores del rendimiento, así como las necesidades financieras y los desgloses presupuestarios, y que si no lo hacen las asignaciones presupuestarias quedarán bloqueadas. También se ha realizado un estudio funcional y técnico para reducir los problemas de conectividad.

Recuadro 23

La mejora de las telecomunicaciones es importante

Para apoyar el IRIS (y sentar las bases para compartir conocimientos a escala mundial), la OIT está ejecutando un proyecto mundial de infraestructura de telecomunicaciones con un costo estimado de 3 millones de dólares⁴⁶.

Criterio 6

Existencia de un sistema efectivo de supervisión del rendimiento

G. La utilización efectiva de las conclusiones de las evaluaciones mediante una oportuna retroinformación y presentación de informes

64. Las evaluaciones tienen por objeto determinar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y las repercusiones de los programas y actividades en relación con sus metas y objetivos⁴⁷. Mediante un análisis sistemático, procuran calcular en qué medida se han logrado los objetivos, evaluar los motivos subyacentes por los que se han conseguido o no esos objetivos y determinar las lecciones más importantes que se han aprendido y las principales recomendaciones que hay que

⁴⁶ OIT, GB.286/PFA/6, 2 de marzo de 2003.

⁴⁷ JIU/REP/98/2, "Mayor coherencia para una supervisión mejorada en el sistema de las Naciones Unidas", pág. 16.

formular para mejorar el rendimiento⁴⁸. Las evaluaciones pueden llevarse a cabo esporádicamente o de forma selectiva.

65. En las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las evaluaciones suelen realizarse a tres niveles: a nivel de proyecto, de programa (programas individuales o por países) y de organización. Por cuanto se refiere al alcance, se efectúan, en general, dos tipos de evaluaciones: las evaluaciones a fondo, que se realizan principalmente a nivel de programa, y las evaluaciones temáticas, que suelen referirse a políticas, estrategias o temas intersectoriales que repercuten en la actuación de la organización o de varios de sus programas. Por cuanto se refiere a los autores, existen tres tipos de evaluaciones: las autoevaluaciones, efectuadas por los propios directores de proyectos o programas o con sus auspicios; las evaluaciones internas, realizadas por los servicios internos de supervisión o evaluación de la organización o con sus auspicios; y las evaluaciones externas, efectuadas por los órganos externos de supervisión del sistema de las Naciones Unidas o por consultores externos a petición explícita de los órganos intergubernamentales competentes.

66. Los inspectores han observado, en general, una falta de coherencia en el ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación de muchas organizaciones, en particular en la fase final de la evaluación, que no se lleva a cabo sistemáticamente antes de iniciarse el siguiente ciclo presupuestario. Recientemente, algunas organizaciones han empezado a introducir las evaluaciones "en tiempo real", que se distinguen de las evaluaciones tradicionales *a posteriori* en el hecho de que la evaluación se realiza mientras se ejecutan las operaciones⁴⁹. El objetivo es adaptar el curso o el proceso de ejecución en función de datos válidos sobre el rendimiento, a la luz de los objetivos (los resultados esperados), y mejorar la calidad de las operaciones actuales y futuras con retroinformación obtenida en tiempo real. Si bien es cierto que este puede ser un instrumento prometedor para el análisis del rendimiento en tiempo real y para el aprendizaje institucional, en general la eficacia de la función de evaluación en las organizaciones de las Naciones Unidas debe mejorarse considerablemente para que pueda aplicarse con éxito la GBR, en particular en relación con los aspectos que se indican a continuación.

67. La introducción y el desarrollo de la autoevaluación han demostrado ser una tarea difícil en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En algunos casos, ello se debe a que los directores de programas realmente no pueden destinar recursos a realizar esas evaluaciones. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la falta de una cultura de la autoevaluación en la organización y el escaso apoyo y seguimiento por parte de los servicios centrales de evaluación hacen que muchos administradores descuiden la tarea de asignar recursos específicamente a la realización de autoevaluaciones utilizando a expertos internos o externos. Por ejemplo, en las Naciones Unidas el costo de la autoevaluación no se presenta ni se consigna por separado en el presupuesto ordinario, y nunca se ha determinado el nivel necesario de tiempo

⁴⁸ Adaptación de la terminología armonizada propuesta por el GNUD para la GBR, junio de 2003, http://www.undg.org/documents/2485-Results-Based_Management_Terminology_Final_version.doc.

⁴⁹ La evaluación en tiempo real fue introducida por el Banco Mundial en 1996, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 2000 y por el PMA en 2002 (WFP/EB.2/2004/2-B).

del personal y otros recursos. Los departamentos indicaron que la OSSI debía prestar más asistencia para las autoevaluaciones y facilitar el intercambio de prácticas de evaluación entre departamentos y oficinas⁵⁰.

Recuadro 24

La autoevaluación es fundamental para lograr un sistema eficaz de evaluación: el caso de la FAO

A finales de 2001, el Director General de la FAO expuso en su boletín⁵¹ los elementos de un sistema reforzado de evaluación para la organización. La autoevaluación se destaca como uno de los principales componentes del sistema. Debe exigirse a todos los proyectos técnicos antes de que finalice la ejecución prevista, y llevarse a cabo por lo menos en una ocasión durante el período de seis años de la programación a plazo medio de las demás entidades encargadas de la ejecución de programas. Todas las medidas de autoevaluación deben incorporarse al formular los programas, con indicación de su duración y costo. La autoevaluación ha de llevarse a cabo conforme a las directrices impartidas por el Servicio de Evaluación en noviembre de 2003⁵².

68. Habida cuenta de que, por sus limitados recursos⁵³, los servicios centrales de evaluación de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no suelen estar en condiciones de realizar más de dos o tres evaluaciones anuales (a fondo y/o temáticas), pueden pasar muchos años antes de que determinados programas se sometan a una evaluación central (de hecho, en las Naciones Unidas la periodicidad de la evaluación a fondo de un programa dado sigue un ciclo de 10 a 12 años)⁵⁴. Así pues, la autoevaluación debería constituir el eje de todo sistema de evaluación eficaz para ofrecer un análisis oportuno del rendimiento de los proyectos y programas.

69. Otro aspecto muy difícil del establecimiento de sistemas de evaluación eficaces en las organizaciones de las Naciones Unidas es la puesta en práctica de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. El propósito declarado de la evaluación es mejorar la actuación de la entidad evaluada. Ello sólo puede lograrse si se utilizan eficazmente las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, de modo que influyan en las decisiones que se

⁵⁰ "Fortalecimiento de la función de los resultados de las evaluaciones en el diseño, la ejecución y las directrices normativas de los programas: nota del Secretario General" (A/57/68, de 23 de abril de 2002), párrs. 10 y 23.

⁵¹ FAO, Boletín del Director General N° 2001/33, de 5 de noviembre de 2001.

⁵² Véase <http://www.fao.org/pbe>.

⁵³ Véase la anterior nota 50, párr. 9.

⁵⁴ Véase la nota 50, párr. 31.

adopten en el futuro inmediato y a más largo plazo, y las enseñanzas obtenidas de las evaluaciones deberían aplicarse a la planificación de programas futuros. De hecho, los inspectores recomiendan que se evite interrumpir algunos programas o sustituir otros antes de llevar a cabo una evaluación completa que permita determinar sus deficiencias y extraer conclusiones aleccionadoras de su ejecución. Deben establecerse mecanismos para la puesta en práctica, la supervisión y el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones. Por ejemplo, en la mayoría de los programas de las Naciones Unidas, las evaluaciones generales de la aplicación eficaz de las conclusiones parecen ser la excepción en lugar de la regla⁵⁵.

70. El mejoramiento de este aspecto depende en gran medida de la presentación oportuna de informes al personal directivo superior y a los órganos intergubernamentales competentes. Ello puede lograrse en parte estableciendo sistemas eficaces de supervisión del rendimiento, como ya se ha señalado. Estos sistemas aportarían una valiosa cantidad de información y de datos que son necesarios para una evaluación eficaz y puntual. Sin embargo, una parte importante de esta tarea sólo puede cumplirse mejorando los planes de evaluación, en particular los planes de autoevaluación, y alineándolos con los ciclos de planificación de los programas y con el calendario del examen previsto por los órganos intergubernamentales competentes.

71. El mejoramiento de los planes de evaluación resulta más urgente en vista de que, en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, está previsto que los informes de evaluación de los programas que corresponden a determinadas esferas de actividades se sometan a la consideración del órgano intergubernamental especializado pertinente antes de pasar a ser examinados por el órgano de expertos encargado de la supervisión general de los aspectos programáticos de la organización⁵⁶. Esta disposición no se ha aplicado en las Naciones Unidas, por ejemplo, desde 1994⁵⁷. Otro caso ilustrativo es el del PNUD, que formula su plan de evaluación para un período de cinco años (el último corresponde a 2002-2006) pero ese plan no se coordina con el marco de financiación multianual, que se elabora para un período de cuatro años, el último de los cuales corresponde a 2004-2007.

72. Por último, es necesario que se establezcan mecanismos de intercambio de las conclusiones y las enseñanzas extraídas de las diversas evaluaciones, o que se mejoren los que ya existen y también su utilización. Varias organizaciones han creado bases de datos centrales de evaluación para apoyar el aprendizaje institucional y mejorar el rendimiento. Por ejemplo, en 2001 la Oficina de Evaluación del UNICEF creó un acceso por Intranet, en tiempo real, a una base de datos de evaluación e investigación cuyo objetivo es registrar la memoria de la organización en materia de rendimiento, resultados y experiencia adquirida. Ello permite a los usuarios, especialmente a los de las oficinas del UNICEF sobre el terreno, acceder a los resúmenes o al texto completo de los informes de evaluación y los estudios realizados por el

⁵⁵ Véase la nota 50, párr. 37.

⁵⁶ Véanse, por ejemplo, las reglas 107.2 c) ii) y 107.4 f) del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas de las Naciones Unidas.

⁵⁷ Véase la nota 50, párr. 28.

UNICEF y por otras organizaciones. También es una fuente de referencia sobre los instrumentos metodológicos.

73. Sin embargo, los propios mecanismos deben evaluarse al cabo de un tiempo para estimar sus efectos en el mejoramiento del rendimiento, en particular para que esa información pueda revertir en los futuros planes de evaluación y planificación de proyectos y programas. Por ejemplo, un examen de la base de datos del UNICEF que se realizó en 2000 reveló que, a pesar de su antigüedad (la primera versión de prueba se puso en funcionamiento en 1993), la base de datos no era tan conocida ni utilizada en la organización como cabía esperar⁵⁸.

Recuadro 25

Las bases de datos de evaluación son importantes mecanismos de aprendizaje

El PNUD mantiene su base central de datos de evaluación (CEDAB) como una memoria institucional de las lecciones extraídas de los programas y proyectos que se han evaluado. Los encargados de la evaluación deben presentar, junto con los informes de evaluación, una hoja informativa sobre la evaluación de los proyectos (PEIS) en la que figura la información que se introducirá en la base de datos

Criterio 7

Utilización efectiva de las conclusiones que arrojen las evaluaciones

H. La internalización en la organización del enfoque basado en los resultados

74. Muchos de los funcionarios entrevistados señalaron que la internalización de la gestión basada en los resultados, esto es, el hecho de lograr que la administración y el personal, en todos los niveles de la organización, conozcan a fondo sus conceptos y requisitos en relación con su propio trabajo, constituía un importante reto para la aplicación eficaz de la GBR. El cuestionario al que se hace referencia en la introducción de la reseña general habría ofrecido, entre otras cosas, información útil sobre el grado de avance de cada organización en la internalización del sistema de GBR. A falta de esos datos, los inspectores quisieran señalar de todos modos los siguientes aspectos dimanantes de su examen de la experiencia de las organizaciones de las Naciones Unidas y de los esfuerzos de algunas de ellas para internalizar el proceso.

⁵⁸ UNICEF, E/ICEF/2000/8 (Parte I).

75. La mayoría de las organizaciones que han logrado progresos importantes y sistemáticos en la aplicación de la GBR contaron al principio del proceso con estructuras institucionalizadas con un claro mandato para supervisar la introducción, conceptualizada de forma precisa y ordenada, de ese tipo de gestión en la organización. Por ejemplo, en el PNUD se encomendó a un comité permanente (integrado por la Dirección de Gestión, el Grupo de Apoyo a las Operaciones y la Oficina de Evaluación) la tarea de velar por que existiera una estrategia coherente para la introducción de la GBR, en particular en lo relativo a la preparación del primer marco de financiación multianual (2000-2003). En el PMA, el Director Ejecutivo, a fin de impulsar el proceso de aplicación de la GBR y garantizar su armonización y coherencia, creó una nueva División para la GBR en 2003, que le rinde cuentas directamente.

76. Análogamente, en 1999 se estableció en el FNUAP una nueva oficina para la gestión basada en los resultados, dependiente de la Oficina del Director Ejecutivo. Esa oficina se encarga de coordinar la introducción de la GBR en toda la organización y la formulación del marco de financiación multianual. Esas estructuras han resultado ser muy útiles para introducir la GBR en las organizaciones. Ello coincide con experiencias similares en organismos nacionales⁵⁹. Una vez que la GBR arraiga y se hace más eficiente en toda la organización, se va perdiendo la razón de ser de esas dependencias que actuando desde arriba, dirigen el proceso.

77. La formación es otro elemento fundamental para una lograda internalización de la GBR. La mayoría de las organizaciones son conscientes de su importancia y se encuentran en distintas fases del proceso de elaborar o adaptar sus instrumentos y materiales de formación y orientación según los requisitos de la GBR. La OMS, por ejemplo, preparó una serie de CD interactivos sobre la GBR y cursos de formación que se presentaron en cada una de las seis regiones de la OMS y en la sede. La OIT está elaborando actualmente un manual de formación. El UNICEF, el PNUD y el FNUAP ya cuentan con diversas carpetas de material de formación.

78. Aunque algunas organizaciones ofrecen formación en materia de GBR principalmente a los funcionarios que trabajan en la planificación y la financiación de programas, los inspectores destacan la necesidad de promover una gestión del cambio en toda la organización; por consiguiente, los talleres y cursos introductorios de capacitación sobre la GBR deberían incluir a los funcionarios de todos los niveles que se ocupen de la ejecución de programas.

⁵⁹ Por ejemplo, la creación a mediados del decenio de 1990 de una Dependencia dedicada a la GBR en la Oficina de Examen de los Resultados del CIDA ayudó a establecer un enfoque colectivo y más centrado de la GBR en el organismo y a reafirmar su decisión de adoptar la GBR como principal instrumento de gestión. Véase "Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles", Oficina de Examen de los Resultados, enero de 1999.

Recuadro 26

La formación a todos los niveles es fundamental

En el PNUD se preparan carpetas de material de formación para todos los niveles, y todos los años se actualiza la capacitación de apoyo que se ofrece a través de Internet. El PNUD imparte formación directa o por Internet durante todo el año sobre la gestión orientada a la obtención de resultados en materia de desarrollo. Se ofrece formación directa a los profesionales al inicio de la carrera y a los directores de oficinas en los países. La formación por Internet para los profesionales está entrando en su tercer año, y se están elaborando variantes del curso de GBR para todos los funcionarios, a modo de formación de fondo, y para los expertos.

En el FNUAP, para dar a conocer la GBR entre el personal e informarlo de cómo afecta a su trabajo y de lo que exige de él, se está llevando a cabo un proceso de introducción mediante una serie de talleres, en la sede y sobre el terreno. Este proceso se puso en marcha una vez que se hubieron elaborado las estrategias de aprendizaje y de recursos humanos de la organización.

La UNESCO ha asignado fondos de su presupuesto de formación para la capacitación sistemática de los oficiales de programas en la sede y en las oficinas exteriores en la formulación de los resultados para la GBR y la gestión de los planes de trabajo. En el primer semestre de 2004 se ejecutó un programa experimental de formación en la GBR mediante talleres prácticos, en muchos casos adaptados a las necesidades de oficinas concretas y a las circunstancias de distintos lugares geográficos. Se ha elaborado un Plan de Acción sobre formación en GBR para 2004-2005, destinado a toda la UNESCO.

79. Los inspectores quisieran destacar no obstante que, si bien la elaboración y el suministro de instrumentos y carpetas de formación es esencial, verificar y comprobar periódicamente su uso y su aplicación en todos los niveles de la organización también es fundamental para completar con éxito el proceso de internalización. Varios funcionarios entrevistados destacaron también la importancia de la formación en el servicio en relación con los requisitos de la GBR.

80. Por último, examinar y adaptar las normas y los reglamentos que rigen los diversos aspectos laborales y administrativos de la organización es importante para lograr la institucionalización de la GBR. Los manuales o las directrices de programación han de reflejar el enfoque basado en los resultados, y las normas y los reglamentos financieros deben adaptarse a los requisitos de flexibilidad y responsabilidad propios de un sistema de GBR.

Criterio 8

Internalización efectiva basada en los resultados en toda la organización de la gestión basada en los resultados

I. Una estrategia de gestión del conocimiento en apoyo de la gestión basada en los resultados

81. Las organizaciones son cada vez más conscientes de la necesidad de introducir la gestión del conocimiento como instrumento clave de apoyo a la gestión, que puede utilizarse para reforzar y complementar la GBR dado que en ambos casos el objetivo último es aumentar la eficacia de las organizaciones y mejorar así su rendimiento. Las organizaciones podrían aplicar satisfactoriamente la GBR sin necesidad de establecer una estrategia de gestión del conocimiento, o viceversa, pero los inspectores opinan que una puesta en práctica concertada de ambos conceptos sería mutuamente beneficiosa. Puesto que tanto la GBR como la gestión del conocimiento requieren sistemas adecuados de gestión de la información, las organizaciones que tienen previsto poner en práctica la gestión del conocimiento y la GBR deben formular una estrategia a largo plazo en materia de tecnología de la información que tenga en cuenta las sinergias existentes entre ambos conceptos. Además, en ambos casos el obstáculo más importante que hay que superar es la cultura de la organización. La cultura de una organización no se cambia de la noche a la mañana; es un proceso largo, que requiere entre otras cosas una formación amplia y adecuada. Las organizaciones que tienen intención de promover un cambio cultural deben estudiar cómo sacar provecho de una aplicación paralela de los dos conceptos, evitando gastos innecesarios y, en algunos casos, por duplicado.

82. Las estrategias de gestión del conocimiento deben hacer hincapié en la forma en que el conocimiento se utiliza para lograr eficazmente los objetivos de cada organización. Con respecto a la necesidad de formular una cultura de la organización adecuada y de establecer mecanismos sólidos para el intercambio de conocimientos a fin de aprovechar plenamente la experiencia adquirida (positiva y negativa), deben destacarse los vínculos y las sinergias entre los conceptos de la GBR y la gestión del conocimiento, como uno de los elementos fundamentales de cualquier enfoque de la GBR.

83. La gestión del conocimiento, como concepto, es relativamente nuevo y abarca diversas esferas. No existe una definición acordada de este tipo de gestión, ni siquiera entre los profesionales. En el contexto del presente informe, el término podría definirse como el proceso sistemático de reconocer, captar y difundir los conocimientos que se pueden utilizar para mejorar el rendimiento. Algunas de las organizaciones que han adoptado la gestión del conocimiento se autodenominan "organizaciones del aprendizaje". El PNUD ha sido el promotor de este concepto en el sistema de las Naciones Unidas, y dedica mucha atención a su aplicación. El Banco Mundial ha utilizado ampliamente esta herramienta en sus operaciones, y se presenta como "el banco del conocimiento".

84. El primer paso que debe dar una organización, en función de su misión y sus mandatos conexos, así como de la experiencia adquirida, es determinar la cantidad, el tipo y la estructura de los conocimientos y competencias que precisa, por ejemplo, si se trata de conocimientos técnicos, tecnologías de la información u otros. Mediante este proceso, la organización debería determinar las necesidades de conocimientos e información de las partes interesadas, además de las necesidades de gestión interna.

85. Un desafío importante al que se enfrentan las organizaciones es el de evitar perder los conocimientos adquiridos por determinados funcionarios y por el personal en general, lo que puede suponer la pérdida de una parte de la memoria institucional de la organización. Algunas organizaciones del sector privado, por ejemplo, pagan a sus directivos, al final de su carrera, para que rindan un "informe final". Así pues, una de las tareas más importantes del personal de todos los niveles es registrar, entre otras cosas, las innovaciones y las mejores prácticas, e informar al respecto. Es más, las innovaciones que den lugar a economías por un aumento de la eficiencia deben no sólo fomentarse, sino también consignarse en los informes de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios y recompensarse adecuadamente.

86. La aplicación satisfactoria de la GBR exige que las organizaciones estén dotadas de sistemas de información para la gestión compatibles, que puedan facilitar el intercambio de información.

87. Puesto que el conocimiento puede ser explícito (datos, manuales, normas y reglamentos, procedimientos, etc.) o implícito/tácito (conocimiento no escrito y en su mayor parte no explotado), es fundamental que las organizaciones establezcan una estrategia de gestión del conocimiento clara y estructurada que les permita captar, reunir, codificar y estructurar el conocimiento, como requisito previo para su intercambio y difusión a nivel interno y externo.

88. El conocimiento es un capital valioso y es fuente de fuerza para la adopción de decisiones, de modo que la inversión en esta esfera, si se planifica correctamente, resulta rentable. La gestión del conocimiento es un instrumento útil para reducir los gastos; mejorar los procesos; resolver los problemas mediante métodos sistemáticos (basando las decisiones en datos en lugar de hipótesis y utilizando instrumentos fiables para tratar los datos y extraer conclusiones); aprender de las experiencias presentes y pasadas, internas y externas (sin "volver a inventar la rueda"); y reconocer las mejores prácticas. Esos hechos han llevado a algunas organizaciones a establecer dependencias que se encargan específicamente de la gestión del conocimiento.

89. El presente informe no se propone examinar esta cuestión de manera exhaustiva, pero sí destacar que, en los esfuerzos por lograr que las organizaciones de las Naciones Unidas sean más eficaces, rentables y competitivas en un entorno de GBR, la gestión del conocimiento puede ser un instrumento adicional que facilite el logro de resultados mediante el desarrollo de una auténtica cultura del intercambio de conocimientos, que permita hablar de organizaciones "del aprendizaje" o "inteligentes". La Dependencia Común de Inspección tiene intención de seguir estudiando las actividades de gestión del conocimiento de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el futuro.

Recuadro 27

La gestión del conocimiento es un instrumento fundamental de apoyo a la gestión

El PNUD ha formulado una estrategia de gestión del conocimiento y ha dedicado una gran atención a su aplicación, y el Banco Mundial ha utilizado ampliamente la gestión del conocimiento en sus operaciones. Ambos se han convertido en "organizaciones del aprendizaje".

El marco de financiación multianual para 2004-2007 elaborado por el PNUD es un buen ejemplo de la forma en que una organización puede aprender de su actuación en el pasado. El marco se elaboró a lo largo de un período de 18 meses en el que diversos aspectos del rendimiento durante el período 2000-2003 se analizaron sistemáticamente en todos los niveles, mientras que el entorno externo y las demandas proyectadas de los países para 2004-2007 se consideraron antes de ultimar el marco y de someterlo a la Junta Ejecutiva para su aprobación. El PNUD considera ahora el nuevo marco de financiación multianual, basado en este aprendizaje institucional, como el principal instrumento de política y la referencia más importante de la organización para la gestión estratégica.

Criterio 9

Preparación de una estrategia de gestión del conocimiento para apoyar la gestión basada en los resultados