



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
LIMITADA

E/CEPAL/PLEN.16/L.5  
10 de noviembre de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Comité Plenario

Decimosexto período de sesiones

Nueva York, 2 y 3 de diciembre de 1982



EL PROCESO DE PLANIFICACION EN LAS NACIONES UNIDAS. EL CASO  
DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción .....	1
2. El proceso de planificación .....	1
3. La planificación de mediano plazo. El plan de mediano plazo .....	3
a) Algunas características del plan de mediano plazo .....	3
b) Principales etapas de la preparación del plan de mediano plazo .....	4
c) Participación de los países miembros de la Comisión en la fase de planificación de mediano plazo .....	5
4. El presupuesto bienal por programas y su preparación .....	6
a) Algunas características del presupuesto bienal por programas .....	6
b) Principales etapas de la preparación del presupuesto bienal por programas .....	6
c) Participación de los países miembros de la Comisión en la fase de preparación del presupuesto bienal por programas .....	7
5. La ejecución y supervisión del presupuesto bienal por programas .....	8
6. La evaluación del programa de trabajo bienal .....	9
7. Algunos aspectos vinculados al problema del establecimiento de prioridades en las actividades programáticas de la CEPAL .....	10
Notas .....	11
Anexo - DEFINICIONES DE LOS CUATRO NIVELES DE PROGRAMACION APROBADOS POR EL COMITE ADMINISTRATIVO DE COORDINACION EN SU INFORME E/5803 DEL 28 DE ABRIL DE 1976 .....	13

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial operations. This section also highlights the role of internal controls in preventing errors and fraud, and the need for regular audits to verify the accuracy of the records.

2. The second part of the document focuses on the importance of clear communication and collaboration between all stakeholders involved in the process. It stresses that effective communication is key to ensuring that everyone is on the same page and that all necessary information is shared in a timely and accurate manner. This section also discusses the importance of documenting all decisions and actions taken, and the need for regular updates and reports to keep all parties informed of the current status of the project.

3. The third part of the document discusses the importance of maintaining a strong relationship with all stakeholders, including customers, suppliers, and regulatory bodies. It emphasizes that a strong relationship is essential for ensuring that all parties are satisfied with the results of the process and that any issues are resolved in a timely and effective manner. This section also discusses the importance of staying up-to-date on all relevant regulations and standards, and the need for ongoing communication and collaboration with regulatory bodies to ensure compliance.

4. The fourth part of the document discusses the importance of maintaining a strong focus on quality and customer satisfaction. It emphasizes that providing high-quality products and services is essential for ensuring that customers are satisfied and that the organization is able to maintain a strong reputation in the market. This section also discusses the importance of regularly gathering feedback from customers and using this feedback to improve the quality of the products and services provided.

5. The fifth part of the document discusses the importance of maintaining a strong focus on innovation and continuous improvement. It emphasizes that staying up-to-date on all relevant technologies and trends is essential for ensuring that the organization is able to remain competitive in the market. This section also discusses the importance of regularly reviewing and updating all processes and procedures to ensure that they are always up-to-date and effective.

## 1. Introducción

Durante el decimonoveno período de sesiones de la Comisión (mayo de 1981) se aprobó la resolución 433 (XIX) titulada "Fijación de prioridades en el programa de trabajo del sistema de la CEPAL". En el párrafo resolutivo a) de dicha resolución se decidió en particular "solicitar al Secretario Ejecutivo que en la reunión del Comité Plenario a efectuarse en el año 1982, se incluya entre los puntos fundamentales de su temario la revisión del proceso de planificación y programación de la CEPAL".

La presente nota de la Secretaría examina el proceso de planificación de las Naciones Unidas con el doble propósito de:

- a) proporcionar la información pertinente sobre el proceso de planificación en las Naciones Unidas;
- b) señalar aquellos aspectos que conciernen en particular a la participación de los países miembros de la Comisión en ese proceso.

## 2. El proceso de planificación

Antes de examinar muy someramente el proceso de planificación en su totalidad, es menester subrayar dos puntos de importancia. El primero de ellos es que el proceso de planificación de la CEPAL está inserto en el del sistema de las Naciones Unidas, cuyas características son idénticas para todas las organizaciones que componen el sistema. El segundo es que la Secretaría, al elaborar sus propuestas de plan de mediano plazo y de presupuesto bienal por programas, no sólo toma en cuenta los mandatos contenidos en las resoluciones aprobadas por la Comisión y sus órganos subsidiarios, sino además aquellos que provienen de resoluciones aprobadas por conferencias mundiales y regionales convocadas en el marco de las Naciones Unidas por el Consejo Económico y Social, por la Asamblea General, y por órganos intergubernamentales regionales ajenos al sistema de las Naciones Unidas.

Este proceso global se compone de cuatro fases principales, que son las siguientes:

- a) la planificación de mediano plazo;
- b) la preparación del presupuesto bienal por programas (vale decir, la preparación del programa de trabajo bienal y su correspondiente presupuesto);
- c) la ejecución del presupuesto bienal por programas, y muy en particular, la ejecución y supervisión del programa de trabajo bienal; y
- d) la evaluación del programa de trabajo bienal.

Por otra parte, a cada una de estas fases corresponde uno o más instrumentos, con lo que se obtiene la siguiente relación:

- a) un plan de mediano plazo;
- b) un presupuesto bienal por programas (un programa de trabajo bienal y su correspondiente presupuesto);
- c) un informe de ejecución;
- d) un informe de evaluación.

Cada fase o instrumento sirve de marco o de contexto para la fase o instrumento siguiente. En este sentido, el plan de mediano plazo, que abarca un período de seis años, constituye el marco dentro del cual se preparan tres presupuestos bienales por programas. Así, el plan de mediano plazo para el período 1984-1989 servirá de marco para la preparación de los presupuestos bienales por programas para 1984-1985, 1986-1987 y 1988-1989.

A su vez, el presupuesto bienal por programas es el instrumento que se utiliza como referencia para supervisar la ejecución del programa de trabajo y el manejo de los recursos reales y financieros aprobados en el presupuesto. De este modo se tiene la posibilidad de informar sobre el grado de cumplimiento del programa de trabajo y sobre la utilización de los recursos financieros. Los documentos que se preparan al respecto para la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York se conocen como informes bienales sobre la ejecución de los programas.

Por último, la información recogida en la fase de ejecución suministra parte de los antecedentes necesarios para evaluar el avance en la ejecución del programa de trabajo y permite identificar, en la medida de lo posible, sus repercusiones en el desarrollo económico y social de la región.

Las Naciones Unidas ha estado elaborando en los últimos tiempos una reglamentación oficial sobre las distintas fases del proceso de planificación.<sup>1/</sup>

Hay una serie de reglamentos previstos para cada una de esas fases que son relativamente más completas para las de planificación de mediano plazo y preparación de presupuestos bienales por programas.

El proceso de planificación en el caso de la CEPAL se ciñe a las siguientes disposiciones reglamentarias:

- a) respecto del plan de mediano plazo, existen instrucciones precisas que emanan de la Sede de las Naciones Unidas y que se aplican tanto a la CEPAL como a las otras comisiones regionales. La Secretaría de la CEPAL prepara una primera propuesta de plan de mediano plazo sobre la base de dichas instrucciones;
- b) algo muy similar ocurre con la preparación del presupuesto bienal por programas;
- c) en cuanto a la tercera fase (ejecución del presupuesto bienal por programas), la Secretaría de la CEPAL cuenta actualmente con un sistema interno de seguimiento que permite al Secretario Ejecutivo conocer la evolución de las actividades programáticas y buscar soluciones para corregir su trayectoria cuando éstas se apartan del programa de trabajo aprobado o, de ser necesario, proponer modificaciones que derivan de cambios en las prioridades. La Secretaría puede de este modo informar posteriormente a los países miembros de la Comisión sobre la ejecución y cumplimiento del programa de trabajo bienal aprobado;
- d) la fase de evaluación es probablemente la que ha recibido últimamente mayor atención en las Naciones Unidas. Se tiene el propósito de definirla con más claridad para cerrar debidamente el proceso global y así proporcionar la información que se precisa para las otras fases, en particular la preparación y las revisiones del plan de mediano plazo, y la elaboración de los programas de trabajos bienales. Ya se han realizado evaluaciones internas de algunas actividades programáticas (programas, subprogramas, elementos del programa). Sin embargo, se necesitará cierto tiempo para que la Secretaría pueda perfeccionar y sistematizar cabalmente las actividades de evaluación. Cabe agregar, por otra parte, que en la Sede de las Naciones Unidas se llevan a cabo evaluaciones periódicas de tipo intersecretarial de las actividades cumplidas durante cierto período en el marco de un determinado programa preseleccionado. La Secretaría participa en dichas evaluaciones mediante el envío de la información pertinente a la Sede, colaborando en particular en la elaboración de las conclusiones relativas a sus actividades programáticas. Dichas conclusiones son tomadas en cuenta posteriormente en la preparación de las actividades programáticas futuras.

Como último punto, cabe señalar que en abril de 1982 se creó en la Sede una Junta de planificación de programas y presupuesto que presta asistencia al Secretario General en el ejercicio de sus responsabilidades respecto de la planificación,

/programación y

programación y presupuesto. Dicha Junta está integrada por el Secretario General Adjunto de Administración, Finanzas y Gestión; el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales; el Subsecretario General de Servicios Financieros, Departamento de Administración, Finanzas y Gestión, y el Subsecretario General de Planificación de Programas y de Coordinación, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Según los temas que trate la Junta, ésta solicita la participación de otras dependencias de las Naciones Unidas.

### 3. La planificación de mediano plazo. El plan de mediano plazo

#### a) Algunas características del plan de mediano plazo

La primera fase del proceso de planificación conduce a la preparación del plan de mediano plazo que, antes de su aprobación por la Asamblea General, se denomina "proyecto o propuesta de plan de mediano plazo". Es prerrogativa de la Asamblea General aprobar este plan.

Por otra parte, de acuerdo a la resolución 34/224 de la Asamblea General, el plan de mediano plazo constituye la principal directriz de política de las Naciones Unidas en que:

i) se enuncian los objetivos a mediano plazo que deberán cumplirse en el período que abarca el plan;

ii) se describe la estrategia que deberá seguirse para ese fin y el tipo de actividades que se ejecutarán (investigación, capacitación, servicios de asesoramiento, etc.);

iii) se presenta un cálculo indicativo de los recursos necesarios.

El plan de mediano plazo traduce en programas los mandatos legislativos. Los objetivos y la estrategia de cada subprograma -principal nivel programático en el cual se describen las actividades en el plan de mediano plazo- emanan de los objetivos y orientaciones de política determinados por los órganos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas.

El plan de mediano plazo reúne normalmente todas las actividades, tanto sustantivas como de servicios, incluso aquellas que se financian total o parcialmente con recursos extrapresupuestarios. Abarca un período de seis años (a diferencia de los planes anteriores al período 1984-1989, que se extendían por un lapso de cuatro), y se revisa cada dos años; sirve de marco para la elaboración del presupuesto bienal por programas.

Respecto de estas características generales de la planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas que surgen del documento A/37/206, antes mencionado, cabe hacer algunas precisiones:

i) El plan no debe formularse principalmente sobre la base de la proyección del pasado y el presente hacia el futuro, sino que debe ser deductivo, y su estrategia y su orientación, así como sus metas y actividades concretas, deben emanar de los objetivos y las orientaciones de política determinados por los órganos intergubernamentales. Si bien se admite que en la práctica un plan de mediano plazo se formula teniendo en cuenta tanto el enfoque inductivo como el deductivo de la planificación, cabe destacar aquí la preferencia de las Naciones Unidas por el segundo tipo de enfoque. No está de más decir que éste contempla precisamente un vínculo directo entre objetivos, estrategias y actividades programáticas, con lo cual queda reflejado el hecho de que estos dos últimos aspectos emanan del primero.

ii) El plan debe ser integral y no escalonado. Esto implica una preferencia por un plan en el que las diversas actividades del sistema de las Naciones Unidas se consideran como un todo, permitiendo así el análisis de la interrelación entre

dos o más programas. Al otorgar importancia a la interrelación entre programas se obtiene una idea más precisa de lo que implica en esfuerzo y tiempo, por ejemplo, una revisión del plan. Por último, en un plan integral se reconoce implícitamente que los problemas del desarrollo -o una gran mayoría de ellos- son de tipo intersectorial o multidisciplinario. En el caso de un plan escalonado, se da por supuesto que cada sector del sistema controla su propio proceso de planificación, lo que debilita el concepto de interrelación entre programas.

iii) En materia de planificación a mediano plazo debe lograrse un equilibrio entre la continuidad y la flexibilidad. La noción de continuidad se procura establecer prolongando a seis años el período de vigencia del plan. La necesaria flexibilidad, por su parte, se logra mediante las revisiones del plan, cuyo objeto es incorporar a las actividades programáticas las modificaciones que se desprenden de las resoluciones aprobadas por los órganos intergubernamentales y las conferencias mundiales tras la aprobación del plan.

iv) La introducción del plan de mediano plazo es una de sus partes fundamentales. En ella deben ponerse de relieve los objetivos y las orientaciones de política e indicarse las tendencias, deducidas de los mandatos legislativos, que reflejen las prioridades fijadas por los órganos intergubernamentales. El plan para el período 1980-1983 contuvo, por primera vez, una indicación de la orientación general de las actividades de las Naciones Unidas a mediano plazo. El plan de mediano plazo 1984-1989 cuenta también con introducción, pero con modificaciones importantes respecto del anterior: por una parte, hay una introducción general del plan y una introducción para cada capítulo del plan, y, por otra, estas introducciones se vinculan con la Estrategia Internacional del Desarrollo para los años ochenta.

#### b) Principales etapas de la preparación del plan de mediano plazo

En lo que respecta a la Secretaría de la CEPAL, el proceso de preparación del proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989, que se inició a fines del año 1981, tuvo las siguientes etapas principales:2/

i) Recepción de las instrucciones de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y distribución de éstas a las dependencias del sistema de la CEPAL para la preparación de un primer borrador de propuesta de plan. En esta primera etapa, cada dependencia analiza las diferentes resoluciones de la Comisión y de otras instancias (conferencias mundiales y regionales, Asamblea General, etc.) que atañen al programa del cual se hace responsable; examina los aspectos fundamentales de la situación presente y futura del desarrollo económico y social de la región en el sector o campo de su incumbencia, y revisa las actividades del programa en ejecución.

ii) Revisión de cada programa en la Oficina del Secretario Ejecutivo y elaboración de un segundo borrador de propuesta de plan.

iii) Revisión final y consolidación del proyecto de plan de mediano plazo. En esta tercera etapa se fusionan, por ejemplo, los subprogramas cuyas finalidades sean muy similares, y se busca reforzar la coordinación entre las distintas dependencias del sistema de la CEPAL y entre la CEPAL y otros organismos o instituciones, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas.

iv) Presentación del proyecto de plan de mediano plazo a los países miembros de la CEPAL durante el decimonoveno período de sesiones de la Comisión (Montevideo, Uruguay, mayo de 1981).

v) Incorporación al proyecto de plan de mediano plazo de las observaciones, cambios, etc., hechos por los representantes de los gobiernos de los países miembros de la Comisión.

/vi) Envío



vi) Envío del proyecto de plan de mediano plazo a la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York para su coordinación y procesamiento, por conducto del Comité del Programa y de la Coordinación, y del Consejo Económico y Social para su posterior aprobación por la Asamblea General.<sup>3/</sup>

Las etapas i) a iv) abarcaron el período diciembre de 1980 a mayo de 1981; la etapa v), los meses de junio y julio de 1981 y, la etapa vi), agosto de 1981 y los meses siguientes.

c) Participación de los países miembros de la Comisión en la fase de planificación de mediano plazo

El proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989 para las actividades de la CEPAL fue el primer plan que antes de ser enviado a la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, fue examinado por los países miembros de la Comisión durante un período ordinario de sesiones.

Sin embargo, es menester subrayar que data de años anteriores la preocupación de la Asamblea General de las Naciones Unidas por lograr una participación efectiva de los órganos intergubernamentales sectoriales, funcionales y regionales competentes en las distintas fases del proceso de planificación. Ya en la resolución 31/93 de la Asamblea General, aprobada el 14 de diciembre de 1976, el párrafo 5 "pide al Secretario General que tome medidas para lograr que los órganos sectoriales, funcionales y regionales de formulación de programas participen más estrechamente en el proceso de planificación". Por otra parte, en la resolución 34/224 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1979, en el párrafo 2.f) se señala que "La participación efectiva de los órganos centrales y regionales, sectoriales y funcionales, en la formulación, el examen, las revisiones y la evaluación del plan, deberá quedar asegurada mediante un período de preparación apropiado y una mejor coordinación de los calendarios de reuniones". Finalmente, entre las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Comité del Programa y de la Coordinación durante su 20° período de sesiones (5 de mayo al 14 de junio de 1980) se señala lo siguiente: "Los capítulos del proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989 deberían ser examinados por los órganos intergubernamentales regionales pertinentes, antes de que lo hagan el Comité, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General". Este afán por lograr una adecuada participación de los países miembros en el proceso de planificación se inscribe también en el marco de los principios que derivan de la resolución 32/197 de la Asamblea General sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas.

Hechos estos breves comentarios, no cabe duda de que la presentación del plan de mediano plazo para el período 1984-1989 al decimonoveno período ordinario de sesiones fue un hecho de suma importancia. Sólo cabe agregar que el proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989 tiene gran vinculación con el Programa de Acción Regional elaborado en cumplimiento de la resolución 386 (XVIII) de la Comisión y aprobado por ésta mediante la resolución 422 (XIX).

La participación de los países miembros de la Comisión se extiende también a otros aspectos de la fase de planificación de mediano plazo. Un punto importante concierne las revisiones periódicas del plan de mediano plazo, las que permiten incorporar las modificaciones necesarias a los subprogramas de cada programa y encarar los nuevos aspectos del desarrollo de la región que se plantean con posterioridad a la aprobación del plan, a consecuencia de los cambios económicos y sociales que se manifiestan en los planos mundial, regional y nacional.

#### 4. El presupuesto bienal por programas y su preparación

##### a) Algunas características del presupuesto bienal por programas

La segunda fase del proceso de planificación conduce a la preparación del programa de trabajo bienal y su correspondiente presupuesto.

Como ya se señaló anteriormente, la preparación del presupuesto bienal por programas se hace en el marco del correspondiente plan de mediano plazo aprobado por la Asamblea General. Esta característica es de suma importancia, ya que determina precisamente la relación que debe existir entre ambos instrumentos o fases. Se indicó anteriormente que el plan de mediano plazo enuncia los objetivos de mediano plazo, describe la estrategia para lograr estos objetivos y da una primera indicación de los recursos necesarios, todo ello a nivel de subprogramas. En consecuencia, el proyecto de presupuesto bienal por programas debe emanar de lo formulado en el plan de mediano plazo.

La descripción del proyecto de presupuesto bienal por programas se hace utilizando los elementos del programa, que son los niveles programáticos más pequeños. Dos o más elementos del programa conforman un subprograma, y mediante su ejecución se contribuye a cumplir con los objetivos establecidos en el subprograma. De ello se deduce que también debe haber interrelación entre los diferentes elementos del programa de un mismo subprograma.

Cada elemento del programa contiene básicamente información sobre los resultados (documentos, estudios, seminarios o reuniones, misiones de asesoramiento, etc.) que se proyecta alcanzar durante el bienio, así como información sobre cuándo y cómo se obtendrán durante el período en cuestión. A lo anterior se agrega un cálculo estimativo de los recursos necesarios para la ejecución de las actividades del elemento del programa. También contiene información sobre la vinculación entre el elemento del programa y las actividades realizadas por otros organismos y dependencias del sistema de las Naciones Unidas, para asegurar una mayor coordinación en la ejecución de las actividades del programa de trabajo y evitar la duplicación de esfuerzos.

El proyecto de presupuesto bienal por programas cubre todas las actividades para las cuales se solicitan recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, incluso las de dirección, administración y apoyo.

A estas características del proyecto de presupuesto bienal por programas en las Naciones Unidas cabe agregar una más, que es de sumo interés para que esta fase adquiera toda su importancia dentro del proceso de planificación: se trata de la necesidad de establecer prioridades relativas entre los distintos elementos del programa de un mismo subprograma.

##### b) Principales etapas de la preparación del presupuesto bienal por programas

En lo que respecta a la Secretaría de la CEPAL, el proceso de preparación del proyecto de presupuesto bienal por programas para el período 1982-1983 siguió las siguientes etapas principales:

i) Recepción de las instrucciones de la Sede de las Naciones Unidas y distribución de éstas a las unidades del sistema de la CEPAL para la preparación del primer borrador de propuestas de programa de trabajo. En esta etapa cada unidad analiza también los mandatos de las resoluciones pertinentes, la situación económica y social de la región, las actividades programáticas en ejecución, los programas de trabajo de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, para evitar duplicaciones, etc., todo ello para otorgar, dentro de los objetivos y estrategia establecidos en el plan de mediano plazo, la prioridad debida a las actividades de mayor relevancia para la región.

/ii) Revisión

ii) Revisión de cada programa en la Oficina del Secretario Ejecutivo, y elaboración de un segundo borrador de propuesta de programa de trabajo.

iii) Revisión final y consolidación del proyecto de programa de trabajo bienal por parte de la Oficina del Secretario Ejecutivo; preparación del presupuesto y envío del proyecto de presupuesto bienal por programas a la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

iv) Preparación del proyecto de programa de trabajo bienal 1982-1983 para su presentación a los países miembros de la Comisión en el decimonoveno período ordinario de sesiones.

v) Examen del proyecto de programa bienal de trabajo 1982-1983 por los países miembros de la Comisión durante el decimonoveno período ordinario de sesiones.

vi) Adaptación del proyecto de programa de trabajo bienal 1982-1983 a la luz de las observaciones hechas por los representantes de los países miembros de la Comisión y de las resoluciones aprobadas por ella.

Las etapas i) a iii) abarcaron el período de septiembre a diciembre de 1980; la etapa iv), los meses de enero y febrero de 1981.

Sin embargo, lo que debe destacarse aquí es que existe discordancia entre la etapa iii) y las siguientes, ya que puede verse que el proyecto de programa de trabajo bienal y el presupuesto se presentaron a la Sede de las Naciones Unidas antes de que la propuesta de programa de trabajo bienal fuere puesta en consideración de la Comisión. Queda claro que tal situación no estuvo en consonancia con la necesidad de asegurar la debida participación del correspondiente órgano intergubernamental regional en el proceso de planificación.

Este problema fue tratado en el decimocuarto período extraordinario de sesiones del Comité Plenario (Nueva York, 20 de noviembre de 1980). Mediante el párrafo resolutivo b) de la resolución 419 (Plen.14) se resolvió que "El sistema de la CEPAL, comenzando por la propia Comisión, debe ajustar su padrón de conferencias y reuniones al ciclo bienal de programación presupuestaria puesto en vigencia por la Asamblea General. Para este efecto, la Comisión, durante su decimonoveno período de sesiones, debiera determinar el nuevo calendario de conferencias y reuniones para todo el sistema de la CEPAL, con miras a aplicarlo a partir de 1982, ya debidamente sincronizado con el ciclo de programación presupuestaria de la Asamblea General y tomando en cuenta a la vez los objetivos y prelación fijados en los diversos programas de trabajo y de acción regional aprobados por los gobiernos miembros". Esta sincronización quedó asegurada durante el decimonoveno período ordinario de sesiones de la Comisión (mayo de 1981). Por otra parte, también implica que los futuros períodos ordinarios de sesiones de la Comisión se realizarán en años pares y no en años impares como en el pasado.

c) Participación de los países miembros de la Comisión en la fase de preparación del presupuesto bienal por programas

Al quedar pues sincronizado el ciclo de reuniones de la Comisión con el ciclo de programación presupuestaria de la Asamblea General, se puede comprobar que queda asegurada la debida participación de los países miembros de la Comisión en esta segunda fase del proceso de planificación. Así en la práctica, se permite que el proyecto de programa de trabajo para el bienio 1984-1985 se presente al decimosexto período de sesiones del Comité Plenario (diciembre de 1982), antes de que se proceda a la preparación del proyecto de presupuesto por programas 1984-1985 para su posterior envío a la Sede de las Naciones Unidas.

Las principales etapas conducentes a la preparación del proyecto de presupuesto bienal por programas 1984-1985 y los siguientes serían en lo sucesivo las que se indican a continuación:

/i) Recepción

i) Recepción de las instrucciones de la Sede de las Naciones Unidas y distribución de éstas a las unidades del sistema de la CEPAL para la preparación del primer borrador de propuesta de programa de trabajo bienal.

ii) Revisión en la Oficina del Secretario Ejecutivo de cada programa y elaboración de un segundo borrador de propuesta de programa de trabajo bienal.

iii) Revisión final y consolidación del proyecto de programa de trabajo 1984-1985 por parte de la Oficina del Secretario Ejecutivo para su presentación a la Comisión durante el decimosexto período de sesiones del Comité Plenario (o durante los períodos ordinarios de sesiones de la Comisión para los siguientes).

iv) Incorporación al proyecto de programa de trabajo bienal 1984-1985 de los comentarios y cambios sugeridos por la Comisión.

v) Preparación del correspondiente presupuesto y envío del proyecto de presupuesto bienal por programas 1984-1985 a la Sede de las Naciones Unidas.

#### 5. La ejecución y supervisión del presupuesto bienal por programas

Al comienzo de esta nota se señalaba que, respecto de esta tercera fase, la Oficina del Secretario Ejecutivo cuenta con un sistema interno de seguimiento para supervisar la ejecución de las actividades del programa de trabajo bienal y la utilización de los recursos financieros.

Con el propósito de ofrecer una visión más amplia de esta tercera fase, se examinan brevemente a continuación los siguientes aspectos:

- a) Preparación, a nivel interno, de los informes periódicos de actividades.
- b) Elaboración de los informes de actividad (bienales, anuales o correspondientes a un período específico inferior a uno o dos años).
- c) Elaboración del informe bienal sobre la ejecución de los programas.
- d) Realización de seminarios internos.

Mediante la preparación trimestral de los informes periódicos de actividad, todas las unidades del sistema de la CEPAL informan al Secretario Ejecutivo sobre lo realizado durante el período en cuestión. En los informes se mencionan las actividades de investigación, los documentos preparados o publicados, los seminarios o reuniones que se han organizado y aquellos en que se ha participado, las misiones de asesoramiento realizadas, etc.; también se da información sobre problemas que puedan haber impedido u obstaculizado el debido cumplimiento de las actividades del programa de trabajo e información sobre el tiempo dedicado a cada uno de los subprogramas por parte de los funcionarios. Los informes se preparan individualmente, pero existe también un informe consolidado de la división o unidad, en el que se destaca lo principal de cada uno de los informes individuales de los funcionarios pertenecientes a la unidad.

Sobre la base de dichos informes se prepara el informe de actividades que se presenta a los países miembros de la Comisión en un período ordinario de sesiones o en una reunión del Comité Plenario.

Además, los informes trimestrales contienen los antecedentes necesarios para preparar el informe bienal sobre la ejecución de los programas que se presenta a la Sede de las Naciones Unidas. Este informe, preparado al final de cada bienio, centra su atención en un examen de los resultados obtenidos, en relación con los especificados en cada uno de los elementos del programa del presupuesto bienal por programas.

Por último, mediante la realización de seminarios internos, se procura fomentar el diálogo técnico, difundir mejor el conocimiento de los trabajos que se realizan en las distintas unidades de la Secretaría y facilitar la coordinación

y la convergencia de los estudios. En otras palabras, mediante la realización de estos seminarios internos se intenta dar una mayor dinámica intersectorial y multidisciplinaria al programa de trabajo bienal.

Existen otros tipos de supervisión más específicos que conciernen, por ejemplo, al control de ciertos recursos financieros (como es el caso con el programa de viajes preparado trimestralmente, que se vincula con la ejecución de las actividades previstas en el programa de trabajo bienal).

Por último, cabe precisar que se realizan consultas frecuentes con organismos regionales de fuera del sistema de las Naciones Unidas con el propósito de mantenerse al día respecto de las actividades que éstos cumplen y así reforzar o establecer vínculos de cooperación y evitar la posible duplicación de esfuerzos.

#### 6. La evaluación del programa de trabajo bienal 4/

Ya se ha dicho que esta fase del proceso de planificación es probablemente la que mayor atención ha recibido en las Naciones Unidas en estos últimos tiempos. Es también la fase a la que todavía deben dedicarse más esfuerzos, si se desea cerrar debidamente el proceso global. La amplitud del tema hace que no pueda tratarse aquí en todos sus detalles.

Las instrucciones para la preparación del proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989 mencionan explícitamente el tema de la evaluación y señalan que se debe prever este tipo de ejercicio para cada subprograma. En este sentido se aconseja, por ejemplo, tener presente lo siguiente:

- a) Los propósitos de la evaluación:
  - i) ¿qué cambios o resultados se medirán?
  - ii) ¿qué hipótesis habrán de verificarse?
- b) Las características de la evaluación (metodología, periodicidad, etc.).
- c) La naturaleza de los indicadores de resultado y de impacto.
- d) Los medios para recolectar información y las fuentes.
- e) El uso previsto de las conclusiones de la evaluación.

A su vez, las instrucciones para la preparación del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1984-1985 también se refieren al tema de la evaluación (aunque no de manera explícita, como en las del bienio 1982-1983).

Con el objeto de aclarar algo más esta cuarta fase, parece útil distinguir entre la evaluación del plan de mediano plazo y la del presupuesto bienal por programas (muy en particular del programa de trabajo bienal).

El propósito último del ejercicio de evaluación es determinar, al finalizar la ejecución de un subprograma cuales son cambios producidos en relación con el problema o situación inicialmente considerados por una parte, y, por otra, en qué medida dichos cambios pueden atribuirse a la ejecución de las actividades pertinentes.

Si los objetivos se cumplieron, se supone un cambio positivo o un mejoramiento respecto de la situación o problema inicial considerado por el subprograma y descrito en el plan de mediano plazo (en efecto, el problema considerado es precisamente lo inverso del objetivo del subprograma).

A su vez, se sabe que la ejecución de cada elemento del programa perteneciente a un mismo subprograma contribuye a cumplir con los objetivos formulados a nivel de subprograma. Esta se logra básicamente mediante la obtención, según lo programado, de los resultados indicados en el programa de trabajo bienal, más específicamente en cada uno de los correspondientes elementos del programa.

/Por otra

Por otra parte, la transformación de los insumos en resultados durante un bienio debe supervisarse, y cualquier desvío de la trayectoria programada normalmente hace necesaria una evaluación que permita tomar luego una decisión o acción para corregir dicha trayectoria.

A la luz de lo que precede, puede verse que se aplica un razonamiento basado en el concepto de causalidad: de determinadas causas derivan determinadas consecuencias. De este modo, se pasa de los insumos a los resultados, de los resultados al propósito y del propósito al objetivo.

También queda claro que para que un ejercicio de evaluación cumpla con sus propósitos es necesario, por ejemplo, que los elementos del programa sean debidamente descritos, los objetivos del subprograma debidamente formulados, etc.

Por otra parte, es evidente que las conclusiones que surjan de los distintos ejercicios de evaluación deben ser tomadas en cuenta no sólo en las revisiones del plan de mediano plazo y de los presupuestos bienales por programas, sino también en la elaboración misma de estos instrumentos del proceso de planificación.

Para finalizar, el documento A/37/206 ya mencionado, en el artículo VI, relativo a la evaluación, hace referencia a las evaluaciones internas y externas. La evaluación interna es la que realizan los miembros de la secretaría de la organización que dirige la actividad que se evalúa; la evaluación externa, es la realizada por órganos ajenos a la secretaría de la organización que dirige la actividad.

#### 7. Algunos aspectos vinculados al problema del establecimiento de prioridades en las actividades programáticas de la CEPAL

El establecimiento de prioridades es equivalente a una asignación o reasignación de recursos para realizar cambios sustantivos en las actividades programáticas.

Las reasignaciones pueden llevarse a cabo:

- a) Entre programas.
- b) Entre los subprogramas de un mismo programa.
- c) Entre los elementos del programa de un mismo subprograma.

Las reasignaciones de recursos pueden realizarse ya sea en el momento del examen del plan de mediano plazo o del programa de trabajo bienal, o en el momento de las revisiones de dichos instrumentos. A este respecto, la determinación de las llamadas actividades obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces, es un componente importante del proceso de establecimiento de prioridades.

Otro aspecto que no puede dejar de mencionarse se refiere al hecho que los recursos no sólo provienen del presupuesto ordinario de la Organización, sino también de otras fuentes. Estos últimos se denominan extrapresupuestarios y su monto depende en gran medida de la voluntad de los países. Es necesario pues tener previamente una idea aproximada del volumen de recursos extrapresupuestarios para establecer las prioridades.

En cuanto a los criterios para determinar las prioridades, éstos se refieren a:

- a) La importancia de los objetivos establecidos para los distintos subprogramas por los países miembros de la Comisión en el plan de mediano plazo.
- b) La capacidad de la Organización para cumplir adecuadamente con actividades programáticas en determinados campos o sobre determinados temas.
- c) El concepto de eficiencia, que equivale a examinar si cada una de las distintas unidades sustantivas responsables del cumplimiento de los diferentes programas del programa de trabajo es capaz de cumplir con los respectivos objetivos.

/Ciertamente estos

Ciertamente estos criterios pueden a veces entrar en conflicto. Así, por ejemplo, un conjunto de actividades puede ser de importancia crucial para los países miembros, pero la eficiencia de la unidad sustantiva responsable puede ser tal que se aconseje una reducción de los recursos.

Estas breves observaciones bastan para señalar que el problema del establecimiento de prioridades es bastante complejo, y que son muchos los factores que deben considerarse en este tipo de ejercicio.

#### Notas

1/ A este respecto cabe referirse a un informe del Secretario General acerca de un proyecto de reglamento para la planificación de los programas, los aspectos programáticos del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (documento A/37/206).

2/ El plan de mediano plazo para el período 1984-1989 es el quinto que se presenta desde 1974, año en que por primera vez se recurre a esta modalidad en el proceso de planificación.

3/ Cabe agregar que esta fase de planificación de mediano plazo contempla consultas interinstitucionales, es decir consultas entre los distintos organismos especializados de las Naciones Unidas, cuyo propósito es mejorar la coordinación interinstitucional y evitar una posible duplicación de esfuerzos.

4/ De acuerdo a lo señalado en el documento A/34/286 de las Naciones Unidas, el término de evaluación se define como "un proceso que, tomando en consideración los objetivos de las actividades, trata de determinar en la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, eficacia e impacto de esas actividades". Las definiciones de otros términos usuales son las siguientes: 1) Pertinencia: se refiere al grado en que el motivo principal, los objetivos y el impacto esperado de una actividad son, o siguen siendo, aplicables, válidos y significativos habida cuenta de los objetivos a largo plazo y otras necesidades e intereses prioritarios; 2) eficacia: es la determinación del grado relativo en que una actividad logra sus objetivos; 3) impacto: es la expresión de las modificaciones producidas en una situación como consecuencia de la actividad que se ha emprendido.





Anexo

DEFINICIONES DE LOS CUATRO NIVELES DE PROGRAMACION APROBADOS  
POR EL COMITE ADMINISTRATIVO DE COORDINACION EN SU INFORME  
E/5803 DEL 28 DE ABRIL DE 1976 a/

1. El nivel 1: Programa principal

Corresponde a una finalidad o función principal de la organización para la que puedan fijarse objetivos. Por norma general estos objetivos son a tan largo plazo que no puede establecerse ningún marco cronológico para su realización. Incluye las consolidaciones ya existentes de programas tales como:

- a) Población (Naciones Unidas)
- b) Desarrollo de aptitudes y capacidades de trabajo (OIT)
- c) Conservación de recursos y lucha contra enfermedades y plagas (FAO)
- d) Educación (UNESCO)
- e) Salud del medio ambiente (OMS).

2. El nivel 2: Programa

Es una agrupación de subprogramas conexos dirigidos al logro de uno o más objetivos que contribuyen a los objetivos más amplios del programa principal del nivel 1. En este nivel algunas organizaciones hacen descripciones detalladas e indican objetivos concretos. Algunas organizaciones no tienen necesidad de desglosar aún más la descripción global de los programas y, en esos casos, las recomendaciones detalladas del Grupo de Trabajo b/ sobre los requisitos mínimos de las descripciones del nivel 3 se aplicarían a este nivel. Ejemplos de algunos títulos de programas que podrían corresponder a este nivel son:

- a) Población en la región de la CEPA (Naciones Unidas)
- b) Formación profesional (OIT)
- c) Lucha contra las enfermedades y plagas (FAO)
- d) Educación y capacitación superior del personal de enseñanza (UNESCO)
- e) Medidas sanitarias básicas (OMS).

3. El nivel 3: Subprograma

Es la reunión coherente de varias actividades encaminadas al logro de un objetivo y que puede evaluarse mediante indicadores de resultados y, normalmente, utilizando criterios de mayor o menor éxito. En la medida de lo posible la evaluación deberá referirse a los efectos que haya surtido el subprograma sobre las condiciones imperantes dentro de los países del mundo y entre ellos. En este nivel la mayoría de las organizaciones representadas en el Grupo de Trabajo tenderían a incluir material descriptivo detallado, inclusive exposiciones de subobjetivos. Algunos ejemplos típicos de los títulos de ciertos programas en este nivel serían:

- a) Proyecciones demográficas (Naciones Unidas)
- b) Formación profesional industrial (OIT)
- c) Control de tripanosomiasis animal africana (FAO)
- d) Educación superior (UNESCO)
- e) Abastecimiento de agua (OMS).

4. El nivel 4: Elemento del programa

Es:

- a) un proyecto para lograr un objetivo preciso en cuanto a resultados tras un lapso determinado, de consecución verificable; o bien
- b) una actividad constante cuyos resultados se puedan medir.

El elemento de un programa contribuye al objetivo de un subprograma del nivel 3, se compone de elementos cuyo costo puede valorarse y normalmente depende administrativamente de una sola persona. Los siguientes son ejemplos de elementos del programa:

- a) Cálculos y proyecciones de la población total por sexos y por edades para diversos países (Naciones Unidas)
- b) Plan de capacitación en las fábricas (Iraq) (proyecto de terreno) (OIT)
- c) Centro Europeo de Enseñanza Superior (Bucarest) (UNESCO)
- d) Argelia - proyecto sobre el terreno (OMS).

Notas

a/ Estas definiciones deben considerarse con cierto cuidado, ya que, por ejemplo, la situación es bastante diferente entre dos organizaciones como la FAO y la CEPAL.

b/ Se refiere al Grupo de Trabajo que redactó estas definiciones a pedido del CAC.