

NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL



c2
Distr.
GENERAL
LC/G.2011(SES.27/7)
31 de marzo de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Vigesimoséptimo período de sesiones
Oranjestad, Aruba, 11 al 16 de mayo de 1998

**REFORMAS DEL ESQUEMA DE GESTIÓN DE LA CEPAL:
DELEGACIÓN DE AUTORIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Nota de la Secretaría

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1
I. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SECRETARIO GENERAL	3
II. NUEVO ESQUEMA DE GESTIÓN DE LA CEPAL	5
A. Comentarios generales	5
B. Gestión financiera	6
C. Gestión de recursos humanos	7
D. Gestión de productos	7
III. MARCO DE POLÍTICAS	9
A. Mandato y metas de la CEPAL	9
B. Productos de los programas	9
IV. MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO	11
V. AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD.....	13
A. Comentarios generales	13
B. Análisis general de la delegación de autoridad a las comisiones regionales	14
C. Situación actual	14
VI. RENDICIÓN DE CUENTAS	15
A. Medidas adoptadas para perfeccionar la rendición de cuentas	15
B. Perfeccionamiento de los mecanismos de control y consecuencias	16
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	19

INTRODUCCIÓN

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha convenido en participar en un plan piloto de gestión, cuya aplicación podría extenderse a la larga a toda la Secretaría, y cuyo objetivo es implantar un nuevo enfoque en materia de gestión en el sistema de las Naciones Unidas. Mediante este enfoque se procura incrementar la eficiencia y la eficacia de la ejecución de un programa de trabajo que cumpla con el requisito de ser relevante para los principales beneficiarios de la labor de la Organización.

En el documento titulado “Plan piloto de gestión”,¹ preparado para la segunda reunión del Grupo especial de trabajo establecido en virtud de la resolución 553(XXVI), la Secretaría de la CEPAL describe el contenido y el alcance del plan; éste se complementa con la nota titulada “Avances en la aplicación del plan piloto de gestión”,² que se publicó con ocasión de la tercera reunión del grupo especial. En la presente nota se describen en detalle el contenido y el alcance del proyecto de descentralización de la gestión y las medidas adoptadas a la fecha. La Secretaría desea reiterar que está introduciendo cambios en forma deliberadamente gradual, en vista de que en los foros intergubernamentales aún no se han aprobado disposiciones que cubran todos los aspectos de la delegación de autoridad, dado que el “plan piloto”, por definición, es de carácter experimental. Por lo tanto, la Secretaría de la CEPAL comenzó a adoptar gradualmente aquellos elementos del proceso de descentralización de la gestión que no habían despertado dudas, en espera de que los Estados miembros tuvieran la oportunidad de tomar una decisión sobre la materia durante el siguiente período de sesiones de la Asamblea General.

En la resolución 52/220, titulada “Cuestiones relativas al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999”, la Asamblea General dispuso que no se pueden tomar medidas en el contexto de los planes piloto que puedan representar cambios en las prácticas presupuestarias y los procedimientos contemplados en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Detallada de las Naciones Unidas, sin autorización previa de todos los órganos legislativos pertinentes.

¹ Documento LC/G.1964, de 21 de abril de 1997.

² Documento LC/G.1983, de 28 de octubre de 1997.

I. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SECRETARIO GENERAL

En el informe titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” (A/51/950), que fue presentado a la Asamblea General el 14 de julio de 1997, el Secretario General habla de “...ensayar planteamientos innovadores de la gestión en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUUV) y en Servicios de Conferencias...”. En cuanto al aumento de la delegación de autoridad y la rendición de cuentas, en el informe se indica lo siguiente:

“El concepto de que mejora el rendimiento cuando la autoridad y la responsabilidad de la gestión, junto con la rendición de cuentas, se delegan en las personas más cercanas al trabajo es fundamental en la reforma administrativa. La CEPAL, con el apoyo de los Estados Miembros, está preparando un plan experimental para llevar a la práctica este concepto, por el que se da a los administradores mayor autoridad y flexibilidad con respecto a los recursos humanos y financieros, a la vez que se les hace responsables del logro de metas específicas en cuanto al contenido, la calidad y el volumen de los productos.”³

Con respecto a la estrategia 3, “Aumentar la flexibilidad y la responsabilidad del personal directivo”, en los párrafos 236 y 237 del documento mencionado se establece el siguiente marco de referencia para la ejecución del proyecto piloto:

“236. Con demasiada frecuencia la ejecución de los programas realizados de acuerdo con un mandato se ve dificultada por excesivos procedimientos y normas burocráticas, cuando la responsabilidad de la gestión de los recursos se deja en manos de administradores que no son responsables de la ejecución del programa. Esto es a la vez ineficaz e ineficiente. Los administradores deben tener autoridad y responsabilidad en la adopción de decisiones relativas a recursos financieros y humanos a fin de que puedan realizar las tareas que se les han encomendado y dar cuenta de ellas.

237. Se está estudiando un sistema integrado de rendición de cuentas por el que se delega más autoridad sobre la marcha, a la vez que se establecen líneas claras de responsabilidad, se aclaran los objetivos y las normas de rendimiento, y se establecen normas pertinentes de supervisión, recompensas y sanciones. El Secretario General está haciendo uso de toda

³ A/51/950, anexo, “Ejemplos de reformas administrativas en curso”, Asuntos económicos y sociales, quinto párrafo.

su autoridad para ensayar planteamientos innovadores de gestión en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y en Servicios de Conferencias, a modo de punto inicial para hacer innovaciones adicionales en toda la Secretaría.”

Para la aplicación de esta estrategia, en el informe se propone lo siguiente:

“Medida 23: El Secretario General tomará medidas para delegar en medida máxima autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas al personal directivo en cuanto a gestión de recursos humanos y financieros.”

El plan piloto de gestión es un componente integral de la primera etapa del programa general de reforma de las Naciones Unidas. Los principales propósitos de este proceso de reforma son el desarrollo y la puesta a prueba de sistemas de control del desempeño y de administración de recursos financieros y humanos, con el fin de lograr resultados óptimos en dos áreas:

- beneficios, en términos de eficiencia, ahorro de recursos financieros y provisión de mejores servicios, y
- delegación de autoridad y responsabilidades en materia de gestión al personal directivo, con fines prácticos.

II. NUEVO ESQUEMA DE GESTIÓN DE LA CEPAL

A. Comentarios generales

A continuación se enumeran los principios que rigen la aplicación del plan piloto de la CEPAL:

mayor “rendición de cuentas” con fines prácticos;

mayor delegación de autoridad de la Sede a la CEPAL y, dentro de la Comisión, a los jefes de división y a las sedes subregionales de México y Trinidad y Tabago, así como a las oficinas nacionales;

mayor flexibilidad en el marco de los reglamentos y las normas vigentes, con sujeción a la disponibilidad de recursos.

De conformidad con estos principios, la CEPAL se ha propuesto alcanzar los siguientes objetivos:

mejorar el desempeño en lo que respecta a la provisión de análisis socioeconómicos y la prestación de asistencia técnica en la región;

aprovechar al máximo los recursos financieros puestos a su disposición;

desarrollar mejores mecanismos de medición del desempeño, a fin de perfeccionar la rendición de cuentas por la provisión de los productos de los programas;

avanzar en la búsqueda de un mayor equilibrio de género, una distribución geográfica más equitativa y otros factores que interesan a la Organización;

delegar más responsabilidades y autoridad, paralelamente a una mayor rendición de cuentas.

En el documento titulado “Plan piloto de gestión”,⁴ la Secretaría describe el concepto y el alcance de su participación en el plan piloto, e identifica las siguientes áreas en las que se justificaría la delegación:

⁴ LC/G.1964.

gestión financiera
 gestión de recursos humanos
 gestión de productos.

La delegación de autoridad solicitada en estas áreas y las actividades propuestas están directamente relacionadas con el objetivo general del plan piloto, indicado a continuación:

“Mediante este enfoque se procura aumentar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de un programa de trabajo que satisfaga la prueba de la relevancia de los beneficiarios finales de la labor de la Organización: sus gobiernos miembros.”⁵

B. Gestión financiera

En esta área a la CEPAL le interesaría contar con mayor flexibilidad para realizar gastos con cargo al presupuesto y con la autoridad necesaria para hacer gastos y traspasar fondos de una línea presupuestaria a otra, teniendo debidamente en cuenta los procedimientos presupuestarios de uso corriente y dentro de los parámetros preestablecidos, a cambio de una mayor rendición de cuentas y un mejor desempeño. Se otorgará primordial importancia a la provisión de determinados productos dentro de los límites del presupuesto y de un conjunto de normas administrativas compatibles y simplificadas. Se aplicarán los siguientes principios:

se autorizará al personal directivo a disponer libremente de los recursos dentro de parámetros bien definidos;

los principales mecanismos de control financiero del sistema no sólo deben aplicarse a las líneas presupuestarias sino también a las habilitaciones generales;

la adopción de decisiones sobre el empleo de insumos debe delegarse en la mayor medida posible y ser coherente con la imagen global del Secretario General, las prioridades de la Organización y las normas de desempeño definidas por los Estados Miembros.

El presupuesto debería utilizarse, cada vez más, como un instrumento que fomente un mejor desempeño administrativo y una mayor eficacia de los programas, además de emplearse para el control y la asignación de fondos. De este modo, se trata de establecer un vínculo entre el presupuesto y el desempeño, a fin de aprovechar al máximo los recursos. La gestión financiera debe dejar de regirse por criterios de cumplimiento para centrarse en el desempeño; con ese propósito, se suprimirá la mayoría de los controles ex ante de los encargados de manejar recursos, pero se les exigirá una mayor rendición de cuentas por los resultados de su labor y los gastos que realicen. El objetivo es convertir el presupuesto en un “contrato de desempeño” a cambio del control de los recursos asignados. En tal caso, los supervisores se comprometerían a la provisión de determinados productos o el logro de determinados resultados, lo

⁵ Ibid, p. 5.

que reforzaría su capacidad para tomar iniciativas y responsabilizarse de la prestación de servicios en forma productiva y eficaz.

En la etapa de elaboración del presupuesto por programas para el bienio 1998-1999, la CEPAL aceptó suprimir algunos puestos de plantilla a cambio de recursos para contratos temporales, asistencia técnica y consultorías, a modo de compensación parcial. Los jefes de división quedarían facultados para disponer de los recursos resultantes, a fin de financiar las actividades previstas en el programa de trabajo a las que se haya otorgado más alta prioridad y que pueden tener más impacto. La flexibilidad en el manejo de los recursos del presupuesto se considera un medio para lograr mejores resultados y establecer vínculos entre presupuesto y desempeño.

El ejercicio de la flexibilidad que se otorgue a los jefes de división para el manejo de los recursos puestos a su disposición debe conformarse al programa de trabajo aprobado y mantenerse dentro de los límites convenidos; además, está sujeto al estricto control de la División de Planificación de Programas y Operaciones y de la División de Administración.

C. Gestión de recursos humanos

La CEPAL ha recibido una delegación de autoridad en materia de contrataciones, colocaciones y ascensos.⁶ Por lo tanto, se prevé simplificar ciertos trámites a fin de abreviar los procesos administrativos e incrementar su eficacia. En el ejercicio de su autoridad, la CEPAL se regirá por todas las políticas generales de la Secretaría, sobre todo en lo que respecta a la distribución geográfica equitativa y el equilibrio de género.

Además de la minuciosa identificación de áreas y actividades en las que se aplicaría la delegación de autoridad, se establecerán claramente los objetivos que se procura lograr mediante esa delegación. Sobre la base de esos objetivos, se definirán indicadores de desempeño que permitan medir los resultados y los avances registrados en la ejecución de las actividades propuestas, y determinar cómo contribuyen al desempeño general de la institución.

D. Gestión de productos

En este ámbito de esencial importancia es posible incrementar notablemente la eficiencia y la eficacia, no sólo en términos de más y mejores productos, sino también en lo que respecta a su difusión y su impacto. La gestión de productos —fundamentalmente conocimientos— exige organizarse para desarrollar, recopilar, seleccionar y difundir la información pertinente.

Esta es un área prioritaria para la aplicación de tecnologías modernas de información y comunicación, que permitan agilizar y perfeccionar la información y los servicios sustantivos. De hecho, la CEPAL está desarrollando procesos de tramitación electrónica, ofreciendo acceso a fuentes externas de información por intermedio de Internet y dando cada vez más difusión a sus actividades en su página

⁶ El 8 de septiembre de 1997, la CEPAL recibió autorización del Secretario General Adjunto de Administración para iniciar la aplicación de un proyecto piloto de delegación de autoridad en el área de gestión de recursos humanos, en el período comprendido entre el 1° de octubre de 1997 y el 30 de septiembre de 1998.

Web. La CEPAL también está desarrollando una red interna de comunicación (Intranet), que ofrece grandes posibilidades para el intercambio de información y para que sus funcionarios de toda la región se mantengan en contacto.

Aunque ya se ha avanzado bastante en este campo, gracias a la adopción de medidas en el ámbito de la CEPAL, hay áreas en las que sería importante adquirir la capacidad y la flexibilidad necesarias para la selección, la adopción y el empleo de tecnologías adecuadas, evidentemente respetando los criterios que se aplican en todo el sistema.

De acuerdo con la política de reducción de costos y perfeccionamiento del desempeño, la CEPAL conservará un núcleo de profesionales encargados de la ejecución del programa de trabajo, que prevé complementar con consultores externos, lo que le otorgaría más flexibilidad para la ejecución de las actividades del programa de trabajo y le permitiría contar con servicios especializados no necesarios a jornada completa. La adecuada combinación de recursos internos y externos, con el objeto de proporcionar más y mejores productos, plantea nuevos desafíos a los jefes de división en el plano de la gestión. Para desempeñar sus funciones, tendrán que contar con el apoyo de la Sección de Personal. A la División de Planificación de Programas y Operaciones le corresponderá dar directrices y controlar el logro de las metas preestablecidas de desempeño.

III. MARCO DE POLÍTICAS

A. Mandato y metas de la CEPAL

Durante el vigesimosexto período de sesiones de la Comisión, celebrado en San José (Costa Rica) del 15 al 20 de abril de 1996, los Estados miembros afirmaron que en América Latina y el Caribe la CEPAL estaba especialmente calificada para abordar las tareas encomendadas por el Consejo Económico y Social, en el contexto de una organización de las Naciones Unidas reestructurada. Por lo tanto, la CEPAL debía desempeñarse como centro de excelencia encargado de colaborar con sus Estados miembros en el análisis integral de los procesos de desarrollo orientado a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, acompañado de servicios operativos en los campos de la información especializada, asesoramiento, capacitación y apoyo a la cooperación y coordinación regional e internacional.

B. Productos de los programas

El presupuesto por programas de la CEPAL para el bienio 1998-1999, el primero formulado de acuerdo con las nuevas prácticas de gestión previstas en el plan piloto, entró en vigor en enero del presente año, hace menos de dos meses.

Aunque obviamente aún es prematuro para evaluar los efectos positivos de la aplicación del plan piloto, dado que todavía no se ha completado ninguna de las actividades programadas, cabe señalar que en el proyecto de programa de trabajo para el bienio 1998-1999 los productos previstos superan en un 6.6% los del período 1996-1997. Esta tendencia creciente concuerda con el incremento de la productividad y la eficiencia que se espera lograr, entre otras cosas como consecuencia de la mayor flexibilidad financiera de la institución para la ejecución de programas, la adopción de las "mejores" prácticas de gestión y la simplificación de los procedimientos.

Productos previstos por categoría	Bienio 1996-1997	Bienio 1998-1999
Reuniones intergubernamentales	41	23
Reuniones de expertos	45	59
Publicaciones periódicas	55	44
Publicaciones no periódicas	142	216
Material técnico	63	47
Material y servicios informativos	64	48

Se está realizando un examen del programa ordinario de trabajo de la CEPAL por subprogramas, para adaptarlo en la mayor medida posible a las necesidades. Este examen, cuyo propósito es fijar objetivos a partir del análisis de cada caso, está a cargo de personal directivo y funcionarios que participan directamente en la provisión de los productos; su culminación será el establecimiento y la aplicación de una serie de indicadores cuantitativos y de calidad, para determinar la relevancia y el impacto de los productos, así como el incremento de la eficiencia y la productividad.

IV. MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

Toda organización interesada en un considerable mejoramiento del desempeño debe realizar drásticos cambios, entre otros ámbitos en los sistemas de medición y gestión. Los elementos que se someten a medición siempre se destacan, sobre todo cuando los resultados que se evalúan están vinculados a incentivos y sanciones.

Los sistemas tradicionales de medición del desempeño, que se basan fundamentalmente en criterios financieros o de producción, han demostrado ser inadecuados tanto en el sector público como el privado. El personal directivo necesita un conjunto equilibrado de indicadores que les ofrezcan distintas perspectivas de la organización a la vez. La calidad, la eficacia demostrada en la provisión de productos, la satisfacción de los beneficiarios, la adopción de innovaciones y los recursos humanos son puntales muy importantes de las nuevas estrategias competitivas. En lugar de medir exclusivamente el producto, estos indicadores permiten medir el desempeño a lo largo de todo el proceso.

Ya se dispone de datos para la evaluación cuantitativa del desempeño de la CEPAL, pero la evaluación cualitativa es más difícil, sobre todo en lo que respecta a los efectos y la relevancia de su labor. En vista de esto, el Secretario Ejecutivo ha decidido establecer un grupo de trabajo especial, encabezado por un jefe de división, que se encargará de desarrollar un sistema de medición del desempeño en lo que respecta a la labor sustantiva de la CEPAL. El grupo, que hace el mayor uso posible de técnicas de información avanzadas, está reforzado por consultores externos.

El sistema permitirá determinar en qué medida las actividades correspondientes a los distintos productos conducen al logro de los objetivos de cada subprograma. Los siguientes factores son esenciales para la definición de los indicadores de desempeño:

- a) eficacia interna: grado en que cada actividad contribuye al logro de los objetivos;
- b) eficiencia: calidad de la labor realizada, en cuanto a su forma y su contenido; este aspecto se relaciona con el concepto de "satisfacción del usuario";
- c) eficacia externa: indicadores que miden el impacto de las actividades (grado de difusión de los resultados, grado de relevancia del producto para el beneficiario y grado en que el producto ha sido de utilidad para el beneficiario o responde a sus expectativas).

La labor sustantiva de la CEPAL se traduce en las cuatro categorías principales de productos indicadas a continuación. Para cada una de ellas debe desarrollarse un conjunto de indicadores de las dimensiones mencionadas.

- a) publicaciones basadas en análisis estadísticos y de políticas (documentos periódicos, libros, monografías y artículos institucionales);
- b) misiones de asistencia técnica a países de la región;
- c) difusión:
 - i) a encargados de la formulación de políticas, por lo general mediante la organización de conferencias especializadas de alto nivel y la participación en reuniones de esa índole;
 - ii) a la opinión pública, por lo general mediante conferencias y comunicados de prensa.
- d) capacitación de personal técnico de los gobiernos.

Los indicadores propuestos son eminentemente prácticos, dado que no apuntan a la evaluación de los insumos sino al valor que asignan a los productos los beneficiarios previstos de la CEPAL, es decir los encargados de formulación de políticas, las autoridades de los países y los agentes económicos más importantes.

Uno de los adelantos más importantes de los últimos años es el empleo de la técnica de comparación de prácticas (*benchmarking*), que consiste en la identificación de competidores u organizaciones que trabajan en otras áreas y que constituyen ejemplos de mejor práctica en una actividad, una función o un proceso determinado, que se compara con el propio desempeño. Esta metodología tiene la ventaja de poder aplicarse a cualquier situación y puede ayudar mucho a orientar la reforma. Por el hecho de tomar en consideración elementos externos, esta técnica ofrece al personal directivo una perspectiva más amplia, que supera los patrones internos utilizados para comparar el desempeño actual con períodos anteriores.

En el caso de la CEPAL indudablemente convendría contrastar el desempeño en lo que respecta a determinados procesos, actividades y funciones (entre otros, producción y difusión de publicaciones, y empleo de tecnologías de información) con las mejores prácticas de otras organizaciones con las que sean fácilmente comparables, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD.

En el contexto de la medición del desempeño, es importante hacer hincapié en que los Estados miembros son los jueces más importantes de la relevancia y la calidad de la labor de la Secretaría. Por lo tanto, deberían participar activamente en este proceso, por intermedio de los mecanismos ya establecidos o de nuevos mecanismos destinados a fomentar el necesario intercambio de información entre la Comisión y sus principales beneficiarios.

A medida que se vaya adquiriendo un conocimiento más amplio de este campo, deberían ir surgiendo nuevos métodos de medición del desempeño, lo que podría limitar las posibilidades de hacer comparaciones con períodos anteriores, pero esa sería una desventaja mínima. Lo que importa es conocer el rendimiento de la institución en comparación con sus competidores, no en comparación con el pasado.

El desarrollo de un nuevo sistema de medición del desempeño no está limitado en el tiempo. No se trata simplemente de cambiar los criterios en que se basa, sustituyendo los indicadores financieros y de producción por otros, sino de adoptar una nueva filosofía en que la medición se considere un proceso constante y en evolución.

V. AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD

A. Comentarios generales

Un sistema integrado de delegación de responsabilidades y autoridad es un componente esencial de una gestión adecuada. La integración de objetivos estratégicos, directrices de políticas pertinentes, prioridades y de mecanismos de control y fiscalización, entre otras de desarrollo evaluado sobre la base de estándares y resultados, deberían conducir a un incremento de la eficiencia y la eficacia.

La adopción de un sistema de delegación de responsabilidades y autoridad estimulará a los funcionarios de todas las categorías a adoptar decisiones informadas, bien documentadas y analizadas, que sean coherentes con el Estatuto y el Reglamento del Personal, y las instrucciones administrativas, y evitará que surjan dudas sobre quién es responsable en cada caso. La rendición de cuentas será proporcional a la responsabilidad otorgada y la autoridad delegada.

En el desarrollo del marco de referencia de la delegación de responsabilidades y autoridad dentro de la CEPAL deben tomarse en cuenta los siguientes principios básicos:

deben identificarse áreas de actividad en que se pueda delegar autoridad, a fin de que los supervisores puedan tomar medidas para incrementar la eficiencia y la eficacia generales;

toda delegación de responsabilidades y autoridad deberá ir acompañada de prestación de apoyo y capacitación, políticas y directrices claras, recursos adecuados, acceso constante a información, asesoría y participación en instancias que permitan compartir experiencias y realizar consultas sobre cambios de normas y políticas;

se debe establecer un sistema estructurado de rendición de cuentas, en el que se definan claras líneas de responsabilidad, metas y objetivos, exigencias de control y presentación de informes, normas sobre desempeño, incentivos y sanciones, y un mecanismo de auditoría y fiscalización;

antes de proceder a la asignación de responsabilidades, hay que considerar la posible delegación de atribuciones o autoridad al funcionario con mayor competencia para tomar decisiones; además, hay que aplicar criterios de valor agregado, según los cuales no se debería incorporar a nadie más a un proceso si la persona considerada no ofrece ninguna ventaja ni representa ningún valor agregado;

el encargado de la adopción de decisiones al que se deleguen responsabilidades y autoridad deberá responder por las decisiones tomadas.

B. Análisis general de la delegación de autoridad a las comisiones regionales

En la instrucción administrativa ST/AI/234/Rev.1, del 22 de marzo de 1998, se describe la autoridad exigida para aplicar el Estatuto y el Reglamento del Personal, y se define claramente la delegación de autoridad sobre la materia a todas las dependencias, incluidas la CEPAL y las demás comisiones regionales, de conformidad con los principios establecidos en el boletín del Secretario General ST/SGB/151.

La Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas contiene disposiciones aplicables a la delegación de autoridad a las comisiones regionales. La delegación de autoridad a la CEPAL en materia financiera y presupuestaria se conforma a lo estipulado en la sección 2 del Finance Manual.

C. Situación actual

El Secretario General Adjunto de Administración autorizó la puesta en marcha en la CEPAL de un proyecto piloto de delegación de autoridad en materia de recursos humanos, en el período comprendido entre el 1° de octubre de 1997 y el 30 de septiembre de 1998.

Asimismo, se autorizó la ejecución en la CEPAL de un proyecto piloto sobre delegación de autoridad en materia financiera a partir del 10 de noviembre de 1997, pero, en vista de lo dispuesto por la Asamblea General en los párrafos 11 y 12 de la resolución 52/220 II, la CEPAL suspendió su aplicación. En su memorándum del 20 de febrero de 1998, el Secretario General Adjunto de Administración autorizó la delegación de autoridad para eliminar artículos del inventario, y para retener y utilizar el producto de las ventas de bienes y servicios. Cabe señalar que la CEPAL no ejercerá la autoridad delegada para el uso de fondos provenientes de actividades que generan ingresos mientras el Contralor no apruebe un mecanismo para la creación del fondo rotatorio pertinente. La mayor delegación de autoridad en materia de adquisiciones aún no se ha concretado, en espera de un nuevo examen.

VI. RENDICIÓN DE CUENTAS

A. Medidas adoptadas para perfeccionar la rendición de cuentas

En el memorándum sobre el proyecto piloto de delegación de autoridad a la CEPAL en el área de recursos humanos, el Secretario General Adjunto de Administración indica que el “proyecto responde a la decisión del Secretario General de dar atribuciones al personal directivo para actuar con determinación en sus respectivas áreas y reducir las instancias de administración centralizada, con el objeto de delegar el máximo de autoridad y responsabilidad a cambio de una cabal rendición de cuentas. ... Esta delegación de autoridad a la CEPAL deberá considerarse a la luz de la necesidad de ofrecer un servicio integrado, adecuado y eficaz a los directores de programas de la Comisión, de modo que, a su vez, puedan cumplir con sus responsabilidades con mayor eficiencia”.

Al respecto, es importante delimitar los distintos niveles de autoridad y determinar quién delega qué a quién, a fin de establecer una clara línea de responsabilidad y definir la rendición de cuentas pertinente. Como ya se ha indicado, el objetivo básico del plan piloto de gestión es la delegación de autoridad de la Sede a la Secretaría de la CEPAL y, dentro de la CEPAL, del Secretario Ejecutivo a los jefes de división. Por lo tanto, es evidente que en el ámbito de la CEPAL la responsabilidad por la ejecución del plan piloto recae fundamentalmente en el Secretario Ejecutivo, quien debe responder ante la Sede por su adecuada aplicación. Para el desempeño de sus funciones, el Secretario Ejecutivo puede delegar parte de su responsabilidad al Jefe de la División de Planificación de Programas y Operaciones, sobre todo en lo que respecta a la formulación de directrices, la medición del desempeño y el control de resultados de los programas.

En cuanto a la delegación de autoridad en el área de recursos humanos, el Director de la División de Administración y el Jefe de la Sección de Personal deberán responder ante el Secretario Ejecutivo, de acuerdo con la jerarquía establecida, pero también responderán ante el Subsecretario General de Administración de Recursos Humanos por el cumplimiento de todas las funciones relativas a la administración de recursos humanos. Los jefes de división y los directores de las sedes subregionales de la CEPAL responderán ante el Secretario Ejecutivo por el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Para que los mecanismos de control y rendición de cuentas den resultados satisfactorios habría que redefinir las instancias internas de control de la gestión en la CEPAL. Esto supone una redefinición de las principales funciones de las divisiones de Administración y de Operaciones y Planificación de Programas. La primera debería abandonar el control centralizado para ocuparse más de la prestación de servicios; la segunda tendría que encargarse de controlar el desempeño, fomentar el intercambio de información y la coordinación, y medir el impacto del programa de trabajo en general. La evaluación del desempeño en las áreas financiera y sustantiva cambiarían radicalmente, en cuanto a su naturaleza y su

forma, pero cabe suponer que mejoraría. La redefinición de los procesos internos es esencial para el logro de los principales objetivos del plan piloto y la plena rendición de cuentas de todos los involucrados.

La CEPAL también tiene la obligación de rendir cuentas a los órganos fiscalizadores internos y externos, como la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, los auditores, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Comité del Programa y de la Coordinación.

En un tercer nivel, tan importante como los anteriores, la CEPAL debe responder ante sus Estados miembros. En primer lugar, debe hacerlo durante los períodos de sesiones, que se celebran cada dos años; por ser el principal órgano político de la Comisión tiene la función de dar la aprobación definitiva del programa de trabajo. Además, durante el vigesimosexto período de sesiones de la CEPAL, se estableció un grupo especial de trabajo abierto a todos los Estados miembros de la CEPAL, que, en consulta con el Secretario Ejecutivo, tendrá el mandato de determinar las prioridades del programa de trabajo y proponer a la Comisión orientaciones estratégicas para sus actividades futuras, tomando en cuenta las prioridades del desarrollo de América Latina y el Caribe, así como aspectos presupuestarios.

B. Perfeccionamiento de los mecanismos de control y consecuencias

Toda la información recopilada a través del sistema de control debe incorporarse a una base de datos sobre gestión, lo que facilitaría la actualización de todo el material relevante, con fines de adopción de decisiones, control y evaluación, así como el acceso a éste. Con asistencia externa, la CEPAL está desarrollando un sistema integrado de información para el personal directivo, que permitirá integrar toda la información necesaria para controlar la ejecución del programa de trabajo y determinar el impacto de todos los productos.

A partir de dichos datos, el sistema permitirá al personal directivo recibir informes sobre gestión actualizados periódicamente, que constituirán una valiosa herramienta de control de la gestión y de adopción de decisiones. El sistema posibilitará el control de todas las actividades y la rendición de cuentas de los directores de proyectos por el empleo eficiente y eficaz de los recursos y la provisión de productos.

El sistema permitirá compartir información, entre otras cosas, mediante informes *ex post* sobre objetos de los gastos (por ejemplo, viajes oficiales, grupos especiales de expertos, consultores y viajes de funcionarios para asistir a reuniones oficiales), manejo de vacantes, misiones y otros temas.

Sin embargo, el principal objetivo del sistema será la producción de un informe integrado sobre gestión, que incluirá indicadores de impacto de los productos y las actividades, y ofrecerá al personal directivo la posibilidad de dar seguimiento a la ejecución general del programa de trabajo.

Este informe consolidado sobre gestión se elaborará sobre la base de toda la información recopilada y los acuerdos adoptados en las distintas etapas e instancias en que se aplicarían los mecanismos de control. A través del sistema se llevará un registro de todas las medidas de coordinación adoptadas, incluidos los acuerdos sobre "alerta temprana", los cambios en la matriz de planificación y los instrumentos de evaluación del impacto, así como distintos tipos de informes en formato común.

Este sistema supondrá la sustitución de los actuales trámites por procedimientos automatizados y la adopción de nuevos procedimientos de gestión, por lo que modificará importantes aspectos de la

cultura organizacional. La primera etapa del proyecto finalizará a más tardar en abril de 1998. Uno de sus aspectos más importantes será el empleo sistemático de indicadores de impacto y desempeño para medir el grado de ejecución del programa de trabajo de la CEPAL.

El sistema de información se basará en las tecnologías más avanzadas de Internet, aplicadas en el ámbito protegido de Intranet, al que todos los participantes tendrán acceso adecuado.

El sistema de información se podrá consultar en línea por Intranet. En la primera etapa funcionará en la sede de la CEPAL en Santiago; en la segunda se hará extensivo a todas las oficinas subregionales y nacionales.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La aplicación del plan piloto de gestión no se limita a la delegación de autoridad y responsabilidades en algunas áreas, como tampoco a la adopción de nuevos sistemas y la automatización de ciertos procedimientos. El plan representa una modificación radical del modus operandi actual de la CEPAL y dará comienzo a un proceso de cambio cultural. La ejecución exitosa del plan piloto de gestión y la transmisión de lo aprendido a otras dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas dependen en gran medida del apoyo que se otorgue a nuevos cambios institucionales, incluidas actividades de formación, capacitación y especialización.

Un aspecto importante y esencial del control del desempeño y de todo sistema de rendición de cuentas es la creación de una estructura de sanciones e incentivos. Ésta es un área en la que se necesitan directrices de política de la Sede y los órganos políticos pertinentes. La Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) está desarrollando un método flexible de concesión de incentivos y bonos en efectivo por desempeño, que también ofrecerá orientación actualizada y más amplia sobre una materia tan difícil como el desempeño insatisfactorio.

Aunque el proyecto piloto sobre gestión de recursos humanos recién se comenzó a aplicar en la CEPAL hace algunos meses, ya se prevé un aumento de la eficiencia en aquellas áreas en que la Comisión ha recibido delegación de autoridad.

Es imprescindible que los funcionarios vinculados a la delegación de autoridad conozcan en detalle todos los procedimientos y las normas de las Naciones Unidas. Por lo tanto, se necesitan directrices claras y precisas en todas las áreas descentralizadas, como también una dotación adecuada de personal, todo lo cual adquirirá particular importancia cuando la Comisión haya acumulado suficiente experiencia positiva para recomendar una mayor delegación de autoridad.