

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.1704  
13 de enero de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**PLAN PILOTO DE GESTIÓN**



**ÍNDICE**

	<u>Página</u>
RESUMEN . . . . .	1
PRESENTACIÓN . . . . .	3
1. Introducción . . . . .	5
2. Áreas que se incluirán en la propuesta . . . . .	6
3. Rendición de cuentas . . . . .	9
4. La reforma de las Naciones Unidas y el plan piloto de gestión . . . . .	12
5. Marco cronológico . . . . .	13
6. Disposiciones institucionales . . . . .	13
Anexo I: Delegación de facultades . . . . .	15
Anexo II: Marco lógico para definir y evaluar las actividades de investigación . . . . .	20
Anexo III: Rendición de cuentas a nivel institucional: El programa de cooperación entre la CEPAL y los Países Bajos . . . . .	22

## **RESUMEN**

El presente documento describe el contenido y alcance de un nuevo esquema de gestión mediante el cual se propone un mayor uso de incentivos y sanciones en el proceso de toma de decisiones relativas a la asignación de recursos humanos y financieros en la CEPAL. La esencia de la propuesta consiste en otorgar a los supervisores de programas mayores facultades y flexibilidad para movilizar los recursos humanos y financieros con que cuentan a fin de desempeñar su cometido en la forma más eficiente y eficaz, y, en contrapartida, exigir una rendición de cuentas más estricta, en cuanto al contenido, el volumen y la calidad de los productos así como al desempeño global. La propuesta se enmarca en las orientaciones generales de reforma que afectan a todo el sistema de las Naciones Unidas.



## **PRESENTACIÓN**

La reforma de las Naciones Unidas significa muchas cosas a diferentes personas. Incluye una clara identidad institucional, la fijación de prioridades, el evitar la duplicación o traslape de funciones con otras entidades, y prácticas sanas de gestión, tendientes a obtener el mayor rendimiento por cualquier monto de recursos asignados a la Organización.

La CEPAL ha avanzado en cada uno de estos esfuerzos. El presente documento describe los parámetros generales de un nuevo esquema de gestión mediante el cual se hace un mayor uso de incentivos y sanciones en el proceso de toma de decisiones relativas a la asignación de recursos humanos y financieros.



## 1. Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha acordado participar en un programa piloto, que podría extenderse a toda la Secretaría, destinado a introducir un nuevo enfoque de gestión en el sistema de las Naciones Unidas. Este enfoque busca aumentar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de un programa de trabajo que satisfaga la prueba de relevancia de los beneficiarios finales de la labor de la Organización: sus gobiernos miembros.

La decisión de buscar nuevas modalidades de gestión se corresponde con los esfuerzos desplegados por la CEPAL durante el último decenio para adaptarse a circunstancias cambiantes, tanto en América Latina y el Caribe como en las Naciones Unidas. Se han emprendido serios esfuerzos en numerosas esferas, a saber, planificación estratégica, desarrollo institucional (sobre todo en materia de gestión y capacitación del personal), reorganización interna, programación, la labor presupuestaria y la fijación de prioridades.<sup>1</sup> Además, se ha elaborado un programa para mejorar la eficiencia parte del cual ya viene instrumentándose.<sup>2</sup> La meta definitiva, en términos sustantivos, consiste en seguir siendo relevante para el desarrollo de América Latina y el Caribe; y, en lo formal, obtener el máximo provecho de cualquier monto de recursos financieros puesto a disposición de la Organización. El nuevo estilo de gestión es la piedra angular de los esfuerzos institucionales para mantener y, en lo posible, incrementar el volumen y la calidad de sus productos frente a lo que parece ser una base decreciente de recursos financieros.

Lo esencial del nuevo enfoque que se viene explorando es otorgar a los administradores mayores facultades y flexibilidad para movilizar los recursos humanos y financieros con que cuentan a fin de desempeñar su cometido en la forma más eficiente y eficaz. Por supuesto que tal delegación de facultades tendría como contrapartida una rendición de cuentas más estricta, en cuanto al contenido, el volumen y la calidad de los productos así como al desempeño global.

Dicho concepto es fácil de entender y enunciar, pero es más difícil llevarlo a cabo. No sólo entraña cambios de procedimientos sino también de actitudes. Los controles centralizados ceden el paso a la delegación de facultades en manos de supervisores responsables; por otra parte, los supervisores deben rendir cuentas de su desempeño, mediante la evaluación periódica de algunos indicadores específicos. El propio programa de trabajo está sujeto a estándares más rígidos y a las demandas de los gobiernos miembros que constituyen el "cliente" final de la institución.

Estos conceptos no son en absoluto ajenos a la CEPAL, puesto que de hecho el estilo de gestión se ha venido orientando en ese sentido en los últimos años. Sin embargo, esta orientación se ha dado en un contexto de restricciones, marcado por una cultura burocrática centralizada del sistema de las Naciones

---

<sup>1</sup> Véase CEPAL, La reforma de las Naciones Unidas y su incidencia en la CEPAL (LC/G.1899) 22 de enero de 1996.

<sup>2</sup> CEPAL, 1996-1997 Programme Budget Adjustment Plan, Santiago de Chile, julio de 1996.

Unidas en su conjunto. El nuevo plan piloto está destinado a mitigar esas restricciones y a impulsar a toda la Organización hacia una mayor responsabilidad y flexibilidad en la gestión, sumadas a una rendición de cuentas más estricta.

La reforma de la gestión abarcaría dos frentes: primero, la delegación de mayores responsabilidades (junto con una rendición de cuentas más estricta) en la CEPAL como un organismo distinto de la Sede en Nueva York. Segundo, hacia el interior de la propia CEPAL, delegando mayores responsabilidades en los Directores de División. El alcance y contenido de dicha tendencia a la descentralización debería entenderse como un proceso que avanza paulatinamente.

Además, dicho proceso constituye en sí parte de un esfuerzo aún más amplio para mantener a la CEPAL como centro de excelencia. Este esfuerzo comprende el diseño de un programa de trabajo con productos claramente especificados y niveles de responsabilidad e indicadores de rendimiento establecidos; la aplicación del sistema de evaluación de la actuación profesional como un instrumento de planificación válido y un mecanismo para establecer responsabilidades individuales; un cambio en los procedimientos administrativos y de supervisión para apoyar y evaluar la instrumentación de programas y una visión estratégica respecto a las metas de la Organización.

En lo conceptual, la reforma de la gestión se entendería como un acuerdo suscrito entre la plana mayor de la CEPAL y la Sede, en que esta última delegara mayores responsabilidades en la primera, junto con exigir ciertos compromisos en materia de desempeño. Es demasiado pronto para formular una propuesta en firme respecto a definir precisamente la magnitud de la delegación involucrada; o hasta qué nivel jerárquico debería delegarse, o qué criterios deberían emplearse para evaluar los resultados. Cabe destacar que no se persigue la delegación solo por disponer de ella, sino sólo en aquellos casos en que sea razonable su concurso para el mejor funcionamiento global de las Naciones Unidas. De hecho, llegar a una definición clara de estas cuestiones plantea dificultades conceptuales y prácticas que exigen sistemáticas consultas entre, por así decir, el "delegante" y el "delegado". Lo mismo puede decirse de la descentralización en el seno de la propia CEPAL.

En suma, en las páginas siguientes sólo se presentan las líneas generales de una propuesta que se desarrollarán en los próximos meses mientras se entabla un proceso iterativo de consultas entre la CEPAL y la Sede de las Naciones Unidas. Estas líneas generales comprenden: i) el ímpetu general del proceso; ii) la identificación de las áreas principales que parecen justificar la delegación; y iii) una exploración preliminar de los indicadores y criterios de desempeño; por ejemplo, de rendición válida de cuentas.

## 2. Áreas que se incluirán en la propuesta

El objetivo principal del plan piloto de gestión es obtener mayores facultades delegadas para administrar las actividades de la CEPAL, dentro de los parámetros globales de las políticas y valores de las Naciones Unidas, como un instrumento para mejorar el desempeño. La modernización y simplificación de los procedimientos (reducción del papeleo) no sólo supone un ahorro importante al delegar en un supervisor responsable el ordenamiento más eficiente de los recursos a su disposición para ejecutar una actividad preestablecida, sino que además el nuevo sistema de gestión incorporaría incentivos para un mejor desempeño, así como sanciones por un desempeño deficiente.

Naturalmente que es importante especificar claramente la clase de delegación de facultades que se contempla, tanto la otorgada por la Sede a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL como la concedida por

esta última a los jefes de división. Los campos principales en que puede aplicarse este enfoque son la gestión de los recursos financieros y humanos. La lista siguiente ilustra los perfiles de una propuesta, y la clase de incentivos y sanciones que podrían incorporarse para promover una mayor eficiencia y eficacia.

## 2.1 Gestión financiera

a) La CEPAL propone aproximarse a la idea de una cifra única de asignación presupuestaria; es decir, sin perjuicio de seguir los procedimientos de presupuestación estándares, la Secretaría Ejecutiva tendría plena autoridad para asignar gastos y mover fondos entre partidas dentro de ciertos parámetros preestablecidos con la rendición de cuentas correspondiente.

b) La Secretaría Ejecutiva otorgaría mayor flexibilidad a los jefes de división en el uso de los recursos a su disposición, nuevamente dentro de límites preestablecidos con la División de Programación, Planificación y Operaciones.

c) La CEPAL tendría flexibilidad para utilizar los recursos asignados a puestos vacantes, por encima de la tasa de vacantes prescrita, para aquellos usos que considerara de primerísima prioridad y máximo impacto. En cuanto a la contratación, tendría la flexibilidad para suscribir contratos sobre la base de acuerdos de servicios especiales, así como de corto plazo o de plazo fijo.

d) Dicha flexibilidad tendría que aumentar aún más para permitir que los recursos relacionados con los puestos vacantes se destinaran a contratos a corto plazo o a plazo fijo, incluyendo los acuerdos de servicios especiales para contratistas individuales, consultores y contratos institucionales.

e) La CEPAL tendría la facultad de retener el ahorro proveniente de una mayor eficiencia y los ingresos devengados de la venta de bienes y servicios a fin de fortalecer la capacidad de la Organización para la implementación eficaz del programa. Para tal fin se establecería un fondo de inversiones destinado a recibir y gastar dichos recursos. Incluso conforme a los procedimientos presupuestarios actuales, el ahorro establecido proveniente de programas para mejorar la eficiencia de los gastos generales de operación solo se redistribuiría si se relacionara con recursos distintos de los destinados a sueldos y gastos comunes del personal. Sin embargo, la retención de ingresos devengados de la venta de bienes y servicios y el establecimiento de un fondo de inversiones infringe las disposiciones de las Reglas 107 y 109 de la reglamentación financiera detallada, lo que obligaría a solicitar una dispensa.

f) La CEPAL tendría la facultad para negociar con los donantes de contribuciones extrapresupuestarias para la ejecución de proyectos los niveles adecuados de gastos de apoyo a programas y, en estos casos específicos, introducir procedimientos de auditoría y contabilidad más orientados al cliente a fin de poder competir exitosamente por dichas contribuciones. En la actualidad la CEPAL tiene la facultad delegada de organizar proyectos de cooperación técnica y establecer fondos fiduciarios de cooperación técnica en virtud de la Regla Financiera 106.3 y 106.4. Sin embargo, con los procedimientos vigentes la aprobación de cobrar menos de los porcentajes normales por los gastos de apoyo a programas sólo puede ser dada por el Contralor y si dicha aprobación se delega en la CEPAL se precisaría hacer una excepción a la instrucción administrativa ST/AI/286.

g) La CEPAL tendría la facultad de adquirir toda clase de bienes y servicios. La delegación plena de la adquisición de bienes y servicios en la CEPAL sin remisión al Comité de Contratos de la Sede exigiría introducir una enmienda a la Regla Financiera 110.17 e).

En general, cabe señalar que actualmente hay considerables restricciones en vigor que impedirían que los directores de programa asignaran y cargaran gastos contra ciertos renglones presupuestarios que no figuran en las reglas financieras y/o en las instrucciones sobre política presupuestaria expedidas por el Contralor. Por lo tanto, habría que llegar a un acuerdo para implementar la flexibilidad no prevista en la Regla Financiera 110.2 d).

## 2.2 Gestión de recursos humanos

a) La CEPAL tendría mayor facultad delegada para nombrar y prorrogar la contratación de personal del Cuadro Orgánico hasta una categoría y duración convenidas. El Secretario Ejecutivo posee actualmente la facultad delegada de nombrar y prorrogar la contratación del personal temporal del Cuadro Orgánico hasta la categoría P-4 durante un período consecutivo de once meses sin remisión a la Junta de Nombramientos y Ascensos. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos (OGRH) ha restringido los nombramientos en las categorías P-2 y P-3 debido a la necesidad de continuar con la contratación de profesionales jóvenes que aprueban los exámenes nacionales y los exámenes competitivos para pasar del cuadro de Servicios Generales al Cuadro Orgánico. Por lo tanto, habría que elaborar con la OGRH la implementación de una política relativa a la representación geográfica y al equilibrio de género en conjunto con una mayor facultad delegada para cursar nombramientos y prórrogas.

b) La CEPAL tendría facultad para ascender al personal del cuadro orgánico hasta una categoría convenida. El Secretario Ejecutivo carece actualmente de facultades para ascender al personal profesional fuera del marco de la instrucción administrativa ST/AI/413, y en conjunto con la regla del personal 104.14 h enmendada recientemente. Esta última, promulgada en ST/SGB/284 de 14 de octubre de 1996, tendría que ajustarse a fin de contemplar la delegación de una facultad adicional que permitiría que el Secretario Ejecutivo aprobara recomendaciones de ascenso hasta la categoría P-4 en nombre del Secretario General. Esto serviría para abreviar el proceso de ascensos.

c) El comité local de clasificación de puestos del cuadro de servicios generales debería tener la facultad delegada de clasificar todos los puestos del cuadro de servicios generales, sujeto a la aprobación final del Secretario Ejecutivo. Esta delegación de mayores facultades que permitiría a la CEPAL clasificar puestos en todas las categorías del cuadro de servicios generales exigiría modificar las disposiciones de la instrucción administrativa ST/AI/410, de que la clasificación al nivel superior del cuadro de servicios generales (G-7) debe remitirse a la OGRH.

d) En materia de administración de personal se delegaría más la función de efectuar ciertas aprobaciones y procedimientos —por ejemplo, se modernizaría y simplificaría la selección y la contratación. La modernización del proceso de selección de personal, incluida la contratación así como la colocación y el ascenso, exigiría modificar la instrucción administrativa ST/AI/413. Otras delegaciones de facultades exigirían sólo la aprobación de la OGRH.

e) En materia de capacitación, la CEPAL tendría plena facultad para utilizar fondos, incluso los destinados a la capacitación en el ámbito de la formación de dotes de mando y el fortalecimiento de la capacidad de gestión en todos los planos, cosa que actualmente decide la Sede. Esto permitiría que la

CEPAL hiciera un uso óptimo de los recursos disponibles, para ajustar sus necesidades de capacitación a sus requerimientos institucionales e individuales concretos y aprovechar los servicios de consultoría y las facilidades de capacitación disponibles en el plano local.

f) Un nuevo sistema de delegación de facultades debería incluir incentivos y sanciones por el desempeño individual, entre otras cosas, a través de:

- i) Facultar al Secretario Ejecutivo para que ofrezca a los funcionarios la rescisión del contrato por acuerdo mutuo determinándose la indemnización conforme al Reglamento del Personal y sufragándose con cargo al presupuesto general de la CEPAL. Para gestionar dichas rescisiones a nivel local se precisaría un cambio radical similar al mencionado en el párrafo precedente. La delegación para financiarlas con los recursos disponibles en el presupuesto de la CEPAL exigiría también la aprobación del Contralor.
- ii) Idear incentivos por desempeño destacado, incluidos los beneficios no monetarios cuyos costos, si los hubiera, deberían financiarse con el ahorro por concepto de eficiencia. La elaboración y el otorgamiento de incentivos por desempeño destacado sin repercusiones financieras no requeriría la delegación de nuevas facultades de envergadura a la CEPAL. Sin embargo, el financiamiento de tales incentivos con el ahorro por concepto de eficiencia necesitaría la aceptación del Contralor.

En el anexo I figuran algunas observaciones adicionales sobre la mayor delegación de facultades en materia de recursos humanos, gestión financiera y adquisiciones.

### 2.3 Gestión de productos

Existe un tercer ámbito de gestión en que la eficiencia y la eficacia pueden mejorarse, que consiste no sólo en el mejoramiento sustantivo de la cantidad y calidad de los productos sino también en su difusión e impacto. La mayoría de los mejoramientos no requieren la delegación de facultades adicionales a las medidas propuestas. Tales mejoramientos se han concretado antes —y pueden seguir concretándose en el futuro— mediante esfuerzos internos. Sin embargo, hay algunas áreas en que una delegación más amplia de facultades influiría, como ocurre por ejemplo con la venta de publicaciones. Los mayores esfuerzos por mejorar el contenido y la presentación de las publicaciones, y desarrollar canales para difundirlas, se ven a menudo frustrados por normas anticuadas (no obstante que su revisión gradual en la Sede van bien encaminada).

### 3. Rendición de cuentas

La delegación de facultades más amplias y una gestión más flexible cambiarían la índole de las actividades de administración y programación. Las primeras se orientarían más a los servicios, apartándose del control centralizado; las segundas fiscalizarían el desempeño, promoverían el intercambio de información y la coordinación, y medirían el impacto del programa de trabajo global. Tanto el contenido como la forma de evaluar el desempeño financiero y sustantivo cambiarían considerablemente, pero tal vez serían

más efectivos. También se perfeccionaría el diseño del programa de trabajo y la codificación de sus contenidos en unidades mensurables.

Al respecto, la CEPAL introduciría sistemas actualizados de información y control de la gestión para asegurar la rendición de cuentas, tanto a la Sede como en la propia CEPAL, por el uso económico, eficiente y eficaz de los recursos y la entrega de productos.

Un primer elemento importante para asegurar una rendición de cuentas satisfactoria se refiere a la integridad y relevancia del programa de trabajo; es decir, que todo producto pueda justificarse en función de sus beneficios para los gobiernos miembros, y sobre la base de las ventajas comparativas de la CEPAL dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Si se considera que los elementos del programa de trabajo no son útiles, incluso su ejecución eficiente podría en último término no satisfacer la prueba de relevancia.

Ya se ha dado un gran paso para asegurar la relevancia con la creación de un grupo especial de trabajo que tiene el mandato de determinar las prioridades del programa de trabajo de la CEPAL y proponer a la Comisión orientaciones estratégicas para sus actividades futuras.<sup>3</sup> En otras palabras, se le pide al "cliente" que participe activamente en el diseño de las actividades institucionales. Una vez acordado un programa de trabajo, habrá que codificarlo de tal manera que se pueda fiscalizar el desempeño, no sólo en términos de volumen sino también en términos de oportunidad, calidad e impacto así como de costo unitario. Esto no siempre resulta fácil, especialmente si se trata del trabajo analítico involucrado en las investigaciones y publicaciones. La clave para mejorar la rendición de cuentas estriba en gestionar todas las actividades sobre la base de proyectos. Esta es la práctica vigente en la mayoría de las actividades de la CEPAL financiadas con aportes extrapresupuestarios, puesto que generalmente los donantes esperan una rendición de cuentas detallada sobre los resultados sustantivos y financieros de los proyectos que financian. En lo conceptual, la clave consiste en cerciorarse de que toda actividad tenga un vínculo demostrable con un producto, el que a su vez contribuye claramente a la finalidad global del proyecto y, por ende, a la meta global de la institución. En cada etapa pueden identificarse los indicadores empíricos de resultados; asimismo deben especificarse los riesgos y supuestos involucrados. Esto hay que hacerlo al comienzo de cada actividad, a fin de justificar los insumos (financieros y de recursos humanos) necesarios para entregar el producto. Este concepto se analiza con más detalle en el anexo II.

La CEPAL ya ha acumulado una experiencia considerable para incorporarse a dicho plan, basada en su gestión de las actividades extrapresupuestarias<sup>4</sup>. La noción fundamental para la implementación del sistema de fiscalización/rendición de cuentas en el plan piloto es que los controles ex ante se minimizarán en favor de las revisiones ex post de los resultados alcanzados. Al respecto, se puede hallar un valioso

---

<sup>3</sup> Véase la Resolución 553(XXVI) de la CEPAL. El grupo de trabajo se reunió por primera vez en Santiago de Chile, del 29 al 31 de julio de 1996. El informe de los debates figura en el documento LC/G.1942, de 10 de septiembre de 1996.

<sup>4</sup> Por ejemplo, todos los proyectos de la CEPAL financiados por el Gobierno de Alemania están sujetos a un ejercicio de esta naturaleza que se implementa en diferentes etapas de la ejecución del proyecto. Basada en el enfoque del marco lógico, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) desarrolló su metodología de planificación de programas. Su característica más importante es su carácter participativo. Todos los actores involucrados en el proyecto, activa o pasivamente, como beneficiarios o funcionarios del mismo, intervienen en los seminarios de planificación, lo que ofrece desde el comienzo un enfoque orientado al cliente.

precedente en los acuerdos actuales que la CEPAL mantiene con el Gobierno de los Países Bajos sobre la gestión de su apoyo extrapresupuestario (véase el anexo III).

En la fiscalización de los programas de la CEPAL se utilizarán los siguientes instrumentos: i) la matriz de planificación, que está basada en la estructura lógica del proyecto/programa (meta global, finalidades, resultados/productos, actividades, indicadores verificables, medios/fuentes de verificación, hipótesis principales); ii) la matriz de insumo/actividades que permite cotejar cada actividad con sus insumos requeridos; y iii) el plan de trabajo que básicamente es la distribución de actividades en el tiempo.

Los instrumentos fiscalizadores se emplearán en eventos/instancias predeterminados con la participación de los directores de programa y sus equipos sustantivos durante el ciclo bienal del programa y en los siguientes: i) la reunión de fiscalización como resultado de la cual se alcanzan acuerdos del tipo "alerta temprana" para identificar cambios en las relaciones entre actividades e insumos y las medidas correctivas apropiadas que deben adoptarse en el plan de trabajo; ii) la reunión de implementación global destinada a alcanzar acuerdos sobre cambios en la estructura lógica del programa (matriz de planificación) y sobre los instrumentos evaluadores de impacto que podrían introducirse en el plan de trabajo en marcha; iii) el informe de autoevaluación (preparado hasta ahora conforme a los diferentes formatos aceptables para los donantes) evacuado en un formato común que se establecerá; iv) los procesos de evaluación del programa que planificará la plana mayor de la CEPAL (en estos procesos se utilizarán todos los resultados de la fiscalización, el informe de autoevaluación, las mediciones en curso para evaluar el impacto producido por el programa, y las revisiones por profesionales pares, en caso necesario).

Se precisará mayor coordinación como condición previa para la implementación exitosa de los instrumentos y procesos de fiscalización/evaluación. La plana mayor de la CEPAL elaborará las directrices operativas esenciales para lograr la máxima coordinación. Con ese fin se procurará identificar y eliminar todos los puntos en que haya un riesgo de redundancia. Los directores de programa y su personal podrán acceder en línea (vía Intranet) a toda la información y los datos indicativos que ingresen a las matrices de fiscalización y el plan de trabajo. Todo evento/instancia de fiscalización producirá la actualización correspondiente de la información.

Tal vez el indicador más difícil de definir de algunas de las actividades de la CEPAL, en particular las del área analítica, sea su impacto tangible. ¿Cuánta influencia tienen las propuestas normativas de la organización? ¿Hasta qué punto la Comisión moldea la agenda de desarrollo regional? No cabe duda que es difícil decirlo. Empero, hay algunos instrumentos útiles que pueden implementarse para medir el impacto. Estos comprenden el levantamiento de encuestas entre los usuarios (gobiernos), la revisión por profesionales pares de las actividades de investigación, la fijación de puntos de referencia para comparar los productos de la CEPAL con las "prácticas óptimas" en instituciones comparables, y la mantención de estadísticas sobre ciertos indicadores cuantitativos (número de invitaciones a conferencias, número de veces que los estudios de la CEPAL se mencionan en los medios de comunicación, etc.).

Todas estas evaluaciones de productos complementan el desempeño individual de los funcionarios a través del nuevo sistema de evaluación ya mencionado. Surgen algunas propuestas concretas como las siguientes:

### 3.1 Rendición de cuentas a la Sede

a) La CEPAL continuaría evacuando informes de gastos de conformidad con las normas contables de las Naciones Unidas.

b) La CEPAL determinaría el ahorro emanado de la implementación del plan piloto e informaría como éste se ha invertido en mejorar el desempeño y la capacidad futura de la Comisión.

c) La CEPAL informaría sobre el desempeño de los programas sobre la base de los costos incurridos y las metas —incluidas las de calidad— cumplidas. Esto irá apoyado por sistemas por formularse de "alerta temprana" a fin de tomar las medidas correctivas que sean necesarias, y por instrumentos de evaluación perfeccionados (por ejemplo, comparaciones externas, indicadores cuantitativos, retroalimentación de los clientes, revisión por profesionales pares y evaluación de impacto).

d) La Sede podría imponer ex post a la CEPAL la sanción extrema de reducir sus facultades delegadas o incluso mermar sus recursos en períodos ulteriores si el desempeño en un período dado no estuviera a la altura de acuerdos predeterminados acordados con la Sede o a la altura de los estándares previstos por los gobiernos.

### 3.2 Rendición de cuentas en el seno de la CEPAL

a) Habría un proceso de planificación estratégica para establecer objetivos de corto, mediano y largo plazo que se analizarían y acordarían a intervalos regulares con los Gobiernos miembros. Ya se han celebrado dos consultas con gobiernos miembros en abril y julio de 1996.

b) El proceso de planificación estratégica impulsará el desarrollo de un programa de trabajo operacional global, y a su vez, de programas de trabajo para cada división. Durante la vigencia del plan piloto, la CEPAL elaboraría indicadores de desempeño apropiados para medir la entrega y el impacto de sus productos. Asimismo, el sistema de evaluación de la actuación profesional se utilizaría con mayor eficiencia y dinamismo como instrumento para evaluar las contribuciones individuales al programa de trabajo operacional.

c) Un sistema de información simple pero integrado, similar al sistema actual de fiscalización de la CEPAL para los proyectos extrapresupuestarios, brindará a la dirección superior y a los directores de programa un pequeño número de indicadores claves —incluido gastos— de desempeño para compararlos con los de los planes, a fin de tomar con prontitud las acciones correctivas necesarias.

d) La evaluación sería una parte integral del proceso de planificación y ejecución. Las mediciones aplicables se convendrían con el director del programa al comienzo del mismo y éstas serían la base sobre las que ulteriormente la plana mayor de la CEPAL evaluaría el desempeño de los programas.

e) Las entidades auditoras se ceñirían, al examinar las actividades de la CEPAL, al plan piloto acordado, dentro de las prácticas generales de auditoría establecidas por los órganos intergubernamentales.

#### 4. La reforma de las Naciones Unidas y el plan piloto de gestión

Debe quedar en claro que el plan piloto de gestión propuesto no debe confundirse con el "achicamiento" ("downsizing") de la Secretaría que está en marcha como resultado de restricciones financieras o presupuestarias. La gestión buena y eficaz debe ser el fundamento de todo proceso de reforma. La clave estriba en obtener el máximo provecho de un monto dado de recursos, independientemente de si la Secretaría dispone de más, menos o el mismo monto de aportes financieros en el próximo presupuesto bienal.

Sin embargo, por definición el nuevo plan de gestión debería generar un ahorro considerable. En primer lugar, mediante la modernización de los controles, lo que reduciría el número de personas/meses que la Organización en su conjunto dedica a un sistema de gestión menos eficiente que el que se contempla. En segundo lugar, mediante la incorporación de incentivos en pro de una mayor eficiencia y sanciones por incumplimiento se generarán más productos por un monto dado de recursos. Por cierto que es difícil cuantificar este ahorro, pero puede llegar a ser sumamente significativo. La aplicación de un plan piloto arrojaría luz sobre este asunto, revelando en forma empírica la verdadera magnitud que podría alcanzar este ahorro.

Al respecto, se supone que los gobiernos miembros apoyarían esta iniciativa destinada a brindarles más productos por menos recursos, o más productos por el mismo volumen de recursos.

#### 5. Marco cronológico

Cabe recordar que este documento somero representa lo medular de una propuesta que debe ser desarrollada y dotada de un contenido específico. Se estima que una propuesta completa podría prepararse en un período de tres meses, en tanto que su implementación parcial y progresiva podría iniciarse durante 1997, con miras a introducir el nuevo sistema de gestión en el bienio 1998-1999. Incluso entonces, la implementación debería considerarse como un proceso de largo plazo, susceptible de adaptarse a las circunstancias imperantes.

Asimismo, los principios y conceptos esenciales que informan la idea de una cifra única de asignación presupuestaria ya deberían estar incorporados, en la mayor medida posible, en la actual preparación del presupuesto por programas de 1998/1999. Esto facilitaría la introducción oportuna del nuevo plan de gestión.

Muchas de las propuestas que figuran en esta presentación podrían implementarse ciñéndose a los reglamentos vigentes. Respecto a aquellas que requieren facultades legislativas o administrativas específicas —por ejemplo, en materia de mayor flexibilidad en la asignación de recursos dentro del presupuesto aprobado— se han formulado las anotaciones correspondientes en los párrafos precedentes.

#### 6. Disposiciones institucionales

La CEPAL adoptará las disposiciones institucionales y operacionales necesarias a fin de asegurar un enfoque integrado y coherente para introducir el nuevo plan de gestión.

La orientación y el liderazgo global lo ejercerá directamente el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, apoyado por la División de Planificación de Programas y Operaciones y su Unidad de Desarrollo Institucional. Esta disposición permitiría la coordinación necesaria entre el Secretario Ejecutivo y las unidades sustantivas y administrativas de la CEPAL y aseguraría el enlace necesario con la Sede y los demás departamentos participantes. Al mismo tiempo, permitiría que la CEPAL fortaleciera su propia capacidad de gestión interna y se volviera cada vez más independiente de los especialistas externos en este campo.

La implementación exitosa del plan y su eventual adaptación a nivel sistémico exigirá una estrecha cooperación entre la CEPAL y los departamentos pertinentes de la Sede (Departamento de Administración y Gestión (DAG), OGRH, División de Planificación de Programas y Presupuesto). Se considera esencial la mayor participación de los departamentos señalados, no sólo en el plano operacional sino también en la fase inicial del diseño del sistema, a fin de abordar sus características y necesidades concretas. Al mismo tiempo, esto promovería una especie de sentido de propiedad respecto a las medidas propuestas. Los departamentos participantes deberían mantener un estrecho contacto para facilitar el intercambio de información y experiencias.

## Anexo I

**DELEGACIÓN DE FACULTADES**

FACULTADES DELEGADAS A GINEBRA Y VIENA QUE SANTIAGO AÚN NO POSEE	DEBEN DELEGARSE A LA BREVEDAD	NO DEBEN DELEGARSE	OBSERVACIONES
Decisión para asignar un funcionario a otro departamento en el mismo lugar de destino (cláusula 1.2)		XX	La CEPAL es un departamento único
Aprobación de préstamos, adscripciones y traslados entre organismos de funcionarios del Cuadro Orgánico en el mismo lugar de destino (regla 101.5)		XX	Se delegará más adelante
Aprobación para ejercer una ocupación o empleo de modo continuo o repetido fuera de la Organización (regla 101.6a))	XX		
Clasificación de puestos del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial de Primera (P-4) (cláusula 2.1)		XX	Por ahora, la Sección de Personal no posee la capacidad para absorber esta actividad
Organización de exámenes de competencia lingüística (regla 103.6b))		XX	Por ahora, la Sección de Personal no posee la capacidad para absorber esta actividad
Otorgamiento de subsidios por funciones especiales a los funcionarios del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial de Primera (P-4) (regla 103.11b))	XX		
Otorgamiento de subsidios por funcionarios especiales con efecto inmediato a los funcionarios del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial de Primera (P-4) (regla 103.11c))	XX		

FACULTADES DELEGADAS A GINEBRA Y VIENA QUE SANTIAGO AÚN NO POSEE	DEBEN DELEGARSE A LA BREVEDAD	NO DEBEN DELEGARSE	OBSERVACIONES
Otorgamiento de anticipos de sueldo en casos excepcionales y por razones de fuerza mayor (regla 103.14b)*	XX		
Determinación para calcular el subsidio por movilidad y condiciones difíciles de vida (regla 103.21f))	XX		La CEPAL ya calcula el subsidio por movilidad y condiciones difíciles de vida
Pago del componente de compensación por no pago de gastos de mudanza del subsidio por movilidad y condiciones difíciles de vida (regla 103.22e))	XX		La CEPAL ya paga el componente de compensación por no pago de gastos de mudanza
Subsidio por movilidad y condiciones difíciles de vida pagadero a los funcionarios del cuadro del Servicio Móvil y a los funcionarios del cuadro de Servicios Generales contratados internacionalmente (regla 103.22g))	XX		
Decisión de trasladar a un funcionario a otro departamento dentro de la Oficina (cláusula 4.2)		XX	No se aplica. La CEPAL es un departamento único
Nombramiento por un período total de menos de un año de funcionarios del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial Superior (P-5) (cláusula 4.5)	XX		

\* Sujeto a la delegación de facultades del Contralor de las Naciones Unidas.

FACULTADES DELEGADAS A GINEBRA Y VIENA QUE SANTIAGO AÚN NO POSEE	DEBEN DELEGARSE A LA BREVEDAD	NO DEBEN DELEGARSE	OBSERVACIONES
Nombramiento de funcionarios del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial de Primera (P-4) por recomendación del Comité de Nombramientos y Ascensos conforme a la regla enmendada 104.14 (cláusula 4.5)	XX		La delegación de mayores facultades para cursar nombramientos hasta la categoría de Oficial Mayor (D-1) se considerará más adelante
Decisión entre otorgar un nuevo nombramiento o reponer dentro de los doce meses de la separación del servicio o por invalidez, respecto del personal del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial de Primera (P-4) (regla 104.3)	XX		
Decisión sobre a qué nacionalidad un funcionario se encuentra unido por vínculos más estrechos, respecto del personal del Cuadro Orgánico y categorías superiores (regla 104.8b))		XX	La Administración de la CEPAL no cuenta con oficial jurídico que colabore en establecer la base legal para decidir en tales casos
Decisión para nombrar un candidato que tenga algunos de los vínculos familiares señalados en el párrafo a) de la regla 104.10a)		XX	
Nombramiento por un año o más de personal del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial de Primera (P-4) (regla 104.12b))	XX		
Decisión para prorrogar los nombramientos de plazo fijo de funcionarios del Cuadro Orgánico y categorías superiores por un año o más (regla 104.12b))	XX		

FACULTADES DELEGADAS A GINEBRA Y VIENA QUE SANTIAGO AÚN NO POSEE	DEBEN DELEGARSE A LA BREVEDAD	NO DEBEN DELEGARSE	OBSERVACIONES
Decisión para prorrogar los nombramientos de plazo fijo de otros funcionarios por un año o más (regla 104.12b))	XX		
Ascenso de funcionarios del Cuadro Orgánico hasta la categoría de Oficial de Primera (P-4) (regla 104.14)	XX		
Otorgamiento de licencia especial sin goce de sueldo hasta dos años o más, según la política global que se establezca respecto a los límites (regla 105.2)	XX		
Otorgamiento de licencia especial con goce de sueldo para la adopción de un hijo (regla 105.2a)iii))	XX		
Viaje en determinado año en que el funcionario tome vacaciones en el país de origen a un país distinto del de su nacionalidad (regla 105.3d)iii)b))	XX		
Aprobación de viaje separado de los familiares que no coincide con el mismo año de vacaciones en el país de origen (regla 105.3j))	XX		
Decisión para autorizar el pago del viaje de regreso transcurridos más de seis meses de la fecha de separación 107.4b))	XX		
Decisión entre pagar los gastos de mudanza u otorgar el componente de compensación por el no pago de gastos de mudanza del subsidio por movilidad y condiciones difíciles de vida (regla 107.27a))	XX		

FACULTADES DELEGADAS A GINEBRA Y VIENA QUE SANTIAGO AÚN NO POSEE	DEBEN DELEGARSE A LA BREVEDAD	NO DEBEN DELEGARSE	OBSERVACIONES
Autorización para reembolsar los gastos de almacenamiento que no estén directamente relacionados con el transporte normal del envío (regla 107.27d)iii))	XX		
Decisión para autorizar el pago de los gastos de envío de equipaje no acompañado o de los gastos de mudanza en los casos de separación del servicio transcurridos más de seis meses o un año, respectivamente (regla 107.28c))	XX		
Rescisión del nombramiento de funcionarios dentro del ámbito del grupo subsidiario y por su recomendación (con asesoramiento del Oficial de Enlace Jurídico), distinta de la rescisión del nombramiento permanente por servicios no satisfactorios (cláusula 9.1)		XX	La administración de la CEPAL no cuenta con un Oficial de Enlace Jurídico que podría prestar la asesoría necesaria
Decisión para suspender a los funcionarios durante el período de investigación (regla 110.2)		XX	Se delegará más adelante
Decisión para solicitar la asistencia de un presidente o vocal de la junta mixta de apelación con miras a lograr una solución conciliatoria (111.2b)		XX	
Obtener la anuencia del gobierno respecto de funcionarios que sirven como personal adscrito	XX		

MARCO LÓGICO PARA DEFINIR Y EVALUAR LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN

	Indicadores mensurables	Medios de verificación	Riesgos/supuestos
<p><b>Meta</b></p> <p>La meta es el análisis de alto nivel: el objetivo global que esta actividad va a lograr en conjunto con las demás</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuál es el problema global que esta actividad va a ayudar a resolver?</li> <li>¿Cómo va a contribuir la actividad a su solución?</li> </ul>	<p>¿Cómo se van a demostrar los logros de la actividad?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cómo se va a medir la contribución de la actividad a la meta?</li> </ul>	<p>¿Qué fuentes de información van a registrar lo que se ha logrado?</p>	<p>¿Qué condiciones clave hay que cumplir, y cuáles son los riesgos?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué otras condiciones claves hay que cumplir, y cuáles son los riesgos?</li> </ul>
<p><b>Finalidad</b></p> <p>La finalidad describe por qué se ejecuta la actividad: el impacto deseado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cuáles van a ser los efectos e impactos directos de la actividad?</li> <li>¿Cómo van a contribuir éstos a resolver el problema?</li> </ul>	<p>¿Cómo se van a medir los efectos e impactos?</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué otras condiciones claves hay que cumplir para que la actividad contribuya a la meta y cuáles son los riesgos?</li> </ul>

	Indicadores mensurables	Medios de verificación	Riesgos/supuestos
<p><b>Productos</b></p> <p>Los productos son lo que la actividad va a realizar. Éstos son los "entregables" por los que la actividad puede tener que responder y por los que se le otorgan recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Qué va a entregar la actividad?</li> <li>· ¿Cómo va la actividad a generar sus productos?</li> </ul>	<p>¿Cómo se van a medir los productos?</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Qué otras condiciones claves hay que cumplir para que los productos logren la finalidad y cuáles son los riesgos?</li> </ul>
<p><b>Insumos</b></p> <p>Los insumos definen cómo debe hacerse la actividad: las medidas principales que deben tomarse a fin de entregar los productos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Qué es lo que se va a hacer?</li> <li>· ¿Qué conocimientos técnicos, bienes y servicios se necesitan?</li> <li>· ¿Qué financiamiento se requiere?</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Qué otras condiciones claves hay que cumplir para que las actividades generen los productos, y cuáles son los riesgos?</li> </ul>

### **RENDICIÓN DE CUENTAS A NIVEL INSTITUCIONAL: EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN ENTRE LA CEPAL Y LOS PAÍSES BAJOS**

La CEPAL ha venido ejecutando proyectos de cooperación técnica con el apoyo extrapresupuestario del Gobierno de los Países Bajos desde principios de la década de 1980. Hasta 1994, cada proyecto se sometía a aprobación por separado conforme a un conjunto de directrices conocidas que se empleaban como normas para configurar tanto el formato operacional como el contenido sustantivo del proyecto. El proceso de aprobación significaba que el donante tenía la oportunidad de intervenir en la etapa de diseño del proyecto, como ocurre normalmente en las relaciones entre receptor y donante. Este procedimiento se modificó sustancialmente luego que el gobierno de los Países Bajos sugiriera a la CEPAL un nuevo modus operandi a fin de contar con un enfoque más flexible para gestionar los proyectos y minimizar los costos administrativos que entrañaba procesar las propuestas de la CEPAL. En noviembre de 1993 se acordó poner en práctica el nuevo enfoque a contar del año civil de 1994.

En lo medular, este nuevo arreglo otorga a la CEPAL un grado importante de autonomía para determinar los contenidos técnicos de los proyectos según sus propias prioridades programáticas. Dichas prioridades son conocidas por el donante. Como contrapartida la CEPAL es informada periódicamente sobre las políticas del donante en materia de cooperación para el desarrollo internacional. Asimismo, tanto la CEPAL como el donante están familiarizados con las normas operacionales que aplica cada parte. Esta información mancomunada y compartida es un factor clave para sostener la viabilidad del nuevo arreglo.

La aprobación del donante ya no sigue siendo una condición previa para la ejecución de cada proyecto. En términos financieros, el donante ofrece a la CEPAL un monto anual como cifra de planificación para financiar aquellos proyectos que la CEPAL decida implementar, en la fecha de comienzo particular durante el año civil de que se trate. La determinación de la duración de cada proyecto también se libra a la iniciativa de la CEPAL.

El monto anual se desembolsa como flujo de fondos conforme a un calendario trimestral. La CEPAL debe establecer, sobre una base acumulativa, las siguientes cuentas respecto del flujo de fondos: i) cuenta de contribución global para registrar todos los abonos y asignaciones a los proyectos; ii) cuenta de proyectos terminados en la que se juntan todos los saldos no utilizados; iii) la cuenta de ingresos por concepto de intereses para registrar los intereses devengados por cada proyecto y las asignaciones de este ingreso a los proyectos, según lo determine la CEPAL; y iv) cuentas de proyectos individuales para registrar asignaciones y gastos (incluidos cargos generales).

La CEPAL y el donante realizan anualmente una revisión conjunta para evaluar la marcha de la programación de los recursos financieros y la implementación de los proyectos, y para analizar esferas de interés común que podrían ser susceptibles de mayor cooperación entre ambas partes.