

**EVALUACIÓN DE LA PRESUPUESTACIÓN BASADA
EN LOS RESULTADOS EN LAS OPERACIONES
DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

Preparada por

*Even Fontaine Ortiz
Tadanori Inomata*

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2006**

JIU/REP/2006/1

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

**EVALUACIÓN DE LA PRESUPUESTACIÓN BASADA
EN LOS RESULTADOS EN LAS OPERACIONES
DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

Preparada por

Even Fontaine Ortiz

Tadanori Inomata

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2006**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
ABREVIATURAS		v
RESUMEN.....		vi
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	1
METODOLOGÍA.....	8 - 15	3
Criterio 1: Existencia de un claro marco conceptual para la gestión basada en los resultados como estrategia general de gestión.....	16 - 20	5
Criterio 2: Existencia de una definición clara de las responsabilidades que recaen en los principales sectores de la Organización	21 - 23	6
Criterio 3: Existencia de objetivos a largo plazo, claramente formulados, para la Organización	24 - 35	7
Objetivos a largo plazo y mandatos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada: recopilación de información en la fase de evaluación preliminar	24 - 35	7
Criterio 4: Estrecha vinculación de los programas de la Organización con sus objetivos de largo plazo	36 - 51	11
A. Transformación de los objetivos de las misiones en marcos basados en los resultados: necesidad de perfeccionar los marcos y hacer que sus elementos sean más susceptibles de medición	36 - 46	11
B. Planes de ejecución de las misiones.....	47 - 51	14
Criterio 5: Correspondencia de los recursos de la Organización y de sus objetivos a largo plazo	52 - 68	15
A. Misiones integradas: pasar de los planes de ejecución de cada misión a planes de ejecución de misiones integradas	56 - 62	16
B. Planificación consolidada, utilización de planes de ejecución de las misiones y marcos de presupuestación basada en los resultados.....	63 - 68	18

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Criterio 6: Existencia de un sistema efectivo de supervisión del rendimiento.....	69 - 83	22
Supervisión del rendimiento y presentación de informes al respecto ...	69 - 83	22
Criterio 7: Utilización efectiva de las conclusiones que arrojen las evaluaciones	84 - 90	27
Evaluación en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	84 - 90	27
Criterio 8: Internalización efectiva en toda la organización de la gestión basada en los resultados	91 - 97	30
Internalización de la gestión basada en los resultados en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz: necesidad de capacitación	91 - 97	30
Criterio 9: Preparación de una estrategia de gestión del conocimiento para apoyar la gestión basada en los resultados	98 - 123	32
Cuestiones de gestión	99 - 123	32
1. Delegación de autoridad.....	101 - 105	33
2. Rendición de cuentas	106 - 112	34
3. Supervisión	113 - 115	36
4. Gestión del rendimiento	116 - 123	38

ABREVIATURAS

CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
e-PAS	Sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional
IMIS	Sistema Integrado de Información de Gestión
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OPP	Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
SIS	Sistema Integrado de Seguimiento

Objetivo

Determinar los factores críticos para aplicar con éxito la gestión basada en los resultados, como base para desarrollar una estrategia general de gestión para las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por las Naciones Unidas, y ofrecer un marco de criterios de referencia para esa aplicación

RESUMEN

En su resolución 57/290 B, de 18 de junio de 2003, la Asamblea General pidió a la Dependencia Común de Inspección que le presentara, en la continuación de su sexagésimo período de sesiones, una evaluación de la aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz. El presente informe responde a esa solicitud.

El análisis realizado para elaborar este informe se basa en la aplicación, en las operaciones de mantenimiento de la paz, de los elementos del marco de criterios de referencia de la gestión basada en los resultados de la Dependencia Común de Inspección considerados pertinentes a ese respecto, en particular los relativos al ciclo que abarca desde la planificación hasta la evaluación, tal como se detalla en la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas elaborada por la Dependencia. El marco de criterios de referencia de la Dependencia abarca la aplicación completa de la gestión basada en los resultados. Sin embargo, en las operaciones de mantenimiento de la paz sólo se aplica la presupuestación y no la gestión basada en los resultados; por tanto, mientras que algunos de los elementos que conforman el marco de criterios de referencia de la Dependencia no pueden aplicarse en el contexto del presente informe, en el análisis realizado se han incluido otros elementos de la gestión basada en los resultados que se consideran importantes en la aplicación de todo enfoque basado en los resultados.

La presupuestación basada en los resultados es un proceso de planificación que tiene por objeto lograr resultados, y éstos sólo pueden obtenerse mejorando la gestión estratégica, aumentando la eficacia administrativa y programática, así como la rendición de cuentas de los directores de los programas. Dado que los resultados se obtienen gestionando los recursos, incluidos los recursos humanos, en un enfoque basado en los resultados no puede faltar el componente de gestión de recursos humanos. Por otro lado, en su resolución 55/231, de 23 de diciembre de 2000, la Asamblea General aprobó una serie de medidas para aplicar la presupuestación basada en los resultados en las Naciones Unidas tal como propusieron el Secretario General y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y tomó nota de que esas medidas tenían por objeto, fundamentalmente, proporcionar un instrumento de gestión que permitiera lograr una mayor responsabilidad y capacidad de rendición de cuentas en la ejecución de los programas y presupuestos. Así pues, existe una necesidad urgente de seguir desarrollando el enfoque basado en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz; de hecho, los inspectores consideran que la actual aplicación de la presupuestación basada en los resultados debería transformarse en una ejecución total de la gestión basada en los resultados.

No hay una única vía para poner en práctica la gestión basada en los resultados sino que debería aplicarse de manera flexible, sin olvidar el carácter singular de cada operación de mantenimiento de la paz y su entorno específico, que está sometido a la enorme influencia de factores externos e imprevistos. La presupuestación basada en los resultados es algo relativamente novedoso en las actividades de mantenimiento de la paz, ya que se introdujo por primera vez en 2002. A este respecto, se ha desarrollado un marco lógico que se aplica en la elaboración de los proyectos de presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz. En el presente informe se examinan cuestiones relativas a dicho marco, como la necesidad de perfeccionar los logros previstos y aumentar el grado en que los productos son susceptibles de medición.

Además, en el informe figura un análisis del proceso de planificación que se utiliza actualmente en las operaciones de mantenimiento de la paz, que va desde la necesidad de información preliminar exhaustiva, precisa y actualizada antes de establecer el mandato para que el Consejo de Seguridad pueda formular mandatos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada para la fase de aplicación, hasta el uso de los marcos de presupuestación basados en los resultados.

Las operaciones de mantenimiento de la paz han evolucionado hasta convertirse en operaciones complejas con elementos multidimensionales que trascienden el concepto original de "mantenimiento de la paz"; las denominadas misiones integradas abarcan distintos aspectos como la consolidación de la paz, los derechos humanos y el desarrollo económico, entre otros. A este respecto, hay mucho que mejorar, en primer lugar, en la Secretaría y, en segundo lugar, en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, ya que quizá sea el ámbito en el que el sistema de las Naciones Unidas tenga que invertir los mayores esfuerzos para poner en marcha operaciones integradas y multidisciplinarias de forma coordinada y racional, con una clara división de funciones y responsabilidades entre los distintos participantes, pero contribuyendo al logro de un objetivo común. La Comisión de Consolidación de la Paz, que se estaba creando en el momento de redactar el presente informe, puede contribuir a la tan necesaria mejora de la planificación integrada y multidisciplinaria de las misiones después de los conflictos. En el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (informe Brahimi)¹ ya se había tratado, entre otras cuestiones, este asunto; el presente informe tan sólo vuelve a confirmar y subrayar el hecho de que han transcurrido cinco años y aún no se ha resuelto el problema.

Por último, en el informe se estudian algunos aspectos de la gestión de recursos humanos necesarios para aplicar correctamente cualquier enfoque basado en los resultados: la rendición de cuentas, la delegación de autoridad, la flexibilidad en la gestión, así como la gestión del rendimiento. Es necesario seguir avanzando en estos ámbitos para aplicar la gestión basada en los resultados. Un entorno en el que tienen tanta influencia los factores externos e imprevistos exige una mayor flexibilidad de los directivos, que deberían poder reaccionar a los cambios rápidamente sin verse obstaculizados por una reglamentación excesiva; no obstante, el incremento en la delegación de atribuciones y en la flexibilidad debería ir acompañado por una mayor rendición de cuentas.

¹ A/55/305-S/2000/809.

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 57/290 B, la Asamblea General pidió a la Dependencia Común de Inspección que le presentara, en la continuación de su sexagésimo período de sesiones, una evaluación de la aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz; el presente informe responde a dicha solicitud. En el desempeño de sus funciones, los inspectores también han tenido en cuenta el enfoque que defiende la Asamblea General, consistente en definir las condiciones necesarias para introducir la presupuestación basada en los resultados en esas operaciones, con arreglo a su resolución 59/296 (parte II), de 22 de junio de 2005. Cabe señalar que en esa resolución la Asamblea General pidió al Secretario General que velara por que el objetivo de los indicadores de progreso fuera reflejar la contribución aportada por las misiones de mantenimiento de la paz a los logros y objetivos previstos, de conformidad con sus respectivos mandatos; asimismo, pidió al Secretario General que integrara plenamente los aspectos operacionales, logísticos y financieros en la etapa de planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz estableciendo un vínculo entre la presupuestación basada en los resultados y los planes de ejecución del mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz.

2. La Dependencia Común de Inspección tiene la intención de examinar la posibilidad de incluir en su programa de trabajo futuro la elaboración de un informe sobre los mecanismos de coordinación de las operaciones de mantenimiento de la paz en el sistema de las Naciones Unidas en el cual se analicen, entre otras cosas, la ayuda y el apoyo facilitado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede para ese tipo de actividades.

3. Las operaciones de mantenimiento de la paz se caracterizan por desarrollarse en un entorno inestable que evoluciona rápidamente y verse influidas por factores tanto externos como imprevistos, que incluyen los frecuentes cambios de personal, lo cual añade dificultades a la aplicación de un enfoque amplio basado en los resultados. Además, cada operación es única desde el punto de vista geográfico y temporal, así como por los acontecimientos relacionados con ella y los problemas por resolver, elementos que reconoció la Asamblea General en su resolución 57/290 B, en la que pidió al Secretario General que velara por que, al aplicar la presupuestación basada en los resultados a los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz, se tomaran plenamente en cuenta las características y mandatos concretos de cada una de las operaciones de mantenimiento de la paz. Mientras que algunas de esas operaciones se están desarrollando desde hace tiempo en un entorno estable, en el que la aplicación de un enfoque basado en los resultados resulta sencilla, otras están sometidas a cambios constantes, en especial cuando se encuentran en la fase inicial.

4. La presupuestación basada en los resultados no debería ser una carga administrativa más para las operaciones de mantenimiento de la paz, sino un instrumento de gestión flexible que facilite que, tanto entre sus distintos componentes como dentro de ellos, las operaciones y el diálogo se lleven a cabo con fluidez. A este respecto, los inspectores apreciaron una tendencia positiva, en particular en la aplicación de los marcos de presupuestación basada en los resultados en determinadas operaciones sobre el terreno, y se han realizado ciertos progresos desde su introducción en 2002. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como las misiones de mantenimiento de la paz, son plenamente conscientes de que apenas están

comenzando el proceso de aplicación exhaustiva de la presupuestación basada en los resultados, y de que queda mucho por hacer para recoger todos los frutos de este tipo de enfoque.

5. La presupuestación basada en los resultados ha contribuido a mejorar la comprensión y el diálogo entre las distintas partes del proceso, en particular el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como entre los distintos niveles y componentes de las operaciones, independientemente de los obstáculos que quedan por superar. Actualmente su valor reside en que aporta una visión, una conceptualización y una terminología compartidas por todos, así como una sensación de coherencia en la dirección tomada en un entorno en el que la diversidad, en todos sus aspectos, y los imprevistos podrían echar a perder los esfuerzos invertidos en lograr resultados específicos. La aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz ha permitido entender mejor la necesidad de concentrarse en lograr resultados.

6. Ciertamente, la previsibilidad de los factores externos y los recursos influye en la aplicación correcta de la gestión basada en los resultados. Es necesario determinar adecuadamente los factores externos y tenerlos en cuenta ya en las primeras fases de planificación barajando supuestos bien fundados. El número de factores externos e imprevistos es inversamente proporcional a la precisión de la evaluación preliminar de cualquier situación de conflicto. Parece que éste es uno de los puntos débiles de la planificación, ya que se suelen confundir los factores externos con los acontecimientos imprevistos. Aunque es poco, o más bien ninguno, el control que se puede ejercer sobre los factores externos, éstos pueden y deben formar parte de la labor de planificación. Hay que prestar más atención a sus repercusiones previsibles y esto sólo puede lograrse mediante un análisis inicial exhaustivo y multidimensional (político, socioeconómico y de desarrollo) de la situación específica y del entorno donde se desarrollará la operación de mantenimiento de la paz. A este respecto, las técnicas de gestión y presupuestación basadas en los resultados, si se aplican correctamente, constituyen instrumentos de planificación útiles para las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que obligan a planificar por adelantado, teniendo en cuenta los posibles efectos de los factores externos.

7. Los inspectores han sido testigos del desinterés del personal directivo superior por el tema que se trata en el presente informe, especialmente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede. Como norma general, los directivos superiores de ese Departamento consideran la presupuestación basada en los resultados tan sólo un ejercicio teórico, motivado por el presupuesto, y no vinculado a una gestión sustantiva. Esta falta de comprensión y de voluntad podría explicar las dificultades experimentadas en la comunicación con los directivos de más alto rango del Departamento en la Sede y en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) durante la preparación de este informe. Esto confirma nuevamente que la presupuestación basada en los resultados aún no ha calado en la mentalidad de gestión del Departamento en la Sede. Los inspectores subrayan que es necesario cambiar el ámbito de aplicación del enfoque basado en los resultados que se emplea en las operaciones de mantenimiento de la paz para pasar de la presupuestación a un enfoque amplio de gestión basada en los resultados.

METODOLOGÍA

8. La aplicación de un enfoque participativo y el uso de investigaciones y análisis detallados han permitido sentar unos cimientos sólidos para elaborar el marco de criterios de referencia de la Dependencia Común de Inspección, tal como se refleja en la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas preparada por dicha Dependencia. Ese marco se ha utilizado como base para evaluar la aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz.

9. La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación² y el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC)³ recomendaron que el Consejo Económico y Social y la Asamblea General hicieran suyo el marco de criterios de referencia para la gestión basada en los resultados elaborado por la Dependencia, que es utilizado ampliamente por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Ello subraya la importancia no sólo del ciclo que abarca desde la planificación hasta la evaluación, en que se enmarca en la presupuestación basada en los resultados, sino también de la gestión de los recursos humanos y de los sistemas de gestión de la información como principales pilares sobre los que debería apoyarse cualquier enfoque basado en los resultados.

10. Cabe señalar que el marco de criterios de referencia elaborado por la Dependencia cubre la aplicación integral de la gestión basada en los resultados; sin embargo, en las operaciones de mantenimiento de la paz sólo se utiliza la presupuestación basada en los resultados, por lo que algunos aspectos relacionados con la gestión basada en los resultados no son pertinentes en el contexto del presente informe, mientras que se han incluido en este análisis otros elementos de ese tipo de gestión que se consideran importantes para la aplicación de cualquier enfoque basado en los resultados.

11. La información que figura en el presente informe se basa en la investigación exhaustiva de documentos y el análisis de un elevado número de entrevistas realizadas tanto en la Sede como en operaciones de mantenimiento de la paz en curso (Côte d'Ivoire, Haití, Liberia y Sierra Leona). Se celebraron entrevistas con directivos de distintos niveles del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como con los encargados de la gestión sustantiva y administrativa de las operaciones de mantenimiento de la paz, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP), en particular la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

12. El análisis de la información recopilada en las investigaciones y entrevistas se ha complementado con un cuestionario enviado a los altos directivos de aquellas misiones de mantenimiento de la paz que no fue posible visitar por falta de tiempo y recursos. El objetivo era conocer sus opiniones sobre la manera en que se está aplicando la presupuestación basada en los

² "Concept paper on results-based budgeting in the organizations of the United Nations system" (CEB/2005/HLCM/R.6, de 23 de marzo de 2005), pág. 14.

³ "Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas" (E/AC.51/2005/L.4/Add.12, de 27 de junio de 2005).

resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz, así como sobre las ventajas de su utilización y los obstáculos con que se ha tropezado.

13. Por último, de conformidad con el estatuto, las normas, directrices y procedimientos internos de trabajo de la Dependencia Común de Inspección, el informe se sometió a la crítica colectiva de ésta y el borrador se hizo llegar oficialmente a los funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas. La Dependencia no recibió una respuesta consolidada, sino únicamente observaciones separadas de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Los inspectores hubieran preferido recibir una respuesta unificada de la Secretaría, lo cual habría evitado que la Dependencia se viera obligada a interpretar opiniones potencialmente discrepantes. Además, la intervención de otros departamentos de la Secretaría (por ejemplo, el Departamento de Asuntos Políticos) para formular observaciones sobre el informe habría permitido contar con una base más amplia para el debate y habría sido provechosa para el resultado final. Con todo, la Dependencia ha intentado incorporar las respuestas recibidas: la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General se fundó en un sólido conocimiento de la metodología basada en los resultados; por otro lado, la respuesta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz parece indicar que no se comprendía del todo el alcance del informe de evaluación.

14. La Asamblea General pidió a la Dependencia Común de Inspección que hiciera una evaluación de la aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto afecta a muchas entidades además del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, y departamentos de otra índole dentro de la Secretaría, los órganos de supervisión y otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, entre otros. Esta idea no ha sido entendida por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que, por ejemplo, señaló en sus observaciones sobre el informe que "si bien el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz presenta informes e información a los órganos legislativos, no puede ejercer ningún control sobre las decisiones finales de éstos. Parece que las descripciones del informe Brahimi y de los equipos del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y del marco de referencia no están relacionadas directamente con la evaluación de la presupuestación basada en los resultados ni con las conclusiones que se desprenden de las descripciones que figuran en el proyecto de informe".

15. Los inspectores desean expresar su sincero agradecimiento a las muchas personas que respondieron sin demora a las peticiones de ayuda, en particular a las que participaron en las entrevistas y les permitieron beneficiarse, con suma generosidad, de sus conocimientos y su experiencia técnica.

Criterio 1

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

16. La presupuestación basada en los resultados es algo relativamente nuevo en las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que se introdujo por primera vez en 2002. Se ha creado un marco lógico para este tipo de presupuestación que se aplica al elaborar los proyectos de presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz. Este marco se articula en torno a diversos elementos: el primero es el objetivo de la misión, que deriva de los mandatos correspondientes del Consejo de Seguridad; el segundo lo componen los logros previstos y los indicadores de progreso asociados a ellos; y el tercero son los productos.

17. Cada misión de mantenimiento de la paz contribuye a una serie de logros previstos obteniendo una serie de productos clave que permiten alcanzar los objetivos fijados por el Consejo de Seguridad para el período que dure la misión. Los indicadores de progreso sirven para medir los avances realizados hacia la obtención de esos logros previstos en el curso del ejercicio presupuestario. A juicio de los inspectores, existe un marco conceptual claro para la aplicación de la presupuestación basada en los resultados, un marco sencillo y adecuado para utilizarlo en la presupuestación de las operaciones de mantenimiento de la paz.

18. Actualmente en esas operaciones se usa la presupuestación basada en los resultados para planificar, programar y presupuestar pero sigue sin ser empleada sistemáticamente como herramienta de gestión. La mayoría de los directores de operaciones consideran que es una actividad presupuestaria que consume mucho tiempo. Su propio nombre induce a confusión, ya que alude a una "presupuestación" basada en los resultados, mientras que se trata de un proceso destinado a lograr resultados, y éstos sólo pueden obtenerse mejorando la gestión estratégica, aumentando la eficacia administrativa y programática, así como la rendición de cuentas de los directores de los programas.

19. Puesto que los resultados se logran gestionando los recursos, incluidos los recursos humanos, este componente de la gestión no puede aislarse de un enfoque basado en los resultados. Es urgente desarrollar más el enfoque de la gestión basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz. El primer paso crucial para implantar y aplicar ese tipo de gestión es el establecimiento de un marco conceptual claro al respecto, a manera de estrategia general de gestión, que compartan los principales sectores de la Organización (Estados Miembros, órganos de supervisión y Secretaría) y sea adoptado oficialmente por los órganos legislativos competentes.

20. La existencia de un marco conceptual común de la gestión basada en los resultados es un requisito previo para que la presupuestación basada en los resultados siga evolucionando hasta convertirse en gestión. Los inspectores consideran que el marco de criterios de referencia creado por la Dependencia Común de Inspección podría servir de modelo para elaborar un marco amplio de gestión basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Recomendación 1

De conformidad con su resolución 55/231, talvez la Asamblea General desee pedir al Secretario General que adopte las medidas factibles necesarias para implantar la gestión basada en los resultados y las ponga en práctica de manera progresiva hasta lograr que se aplique plenamente en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Criterio 2

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

21. El marco de criterios de referencia de la gestión basada en los resultados elaborado por la Dependencia Común de Inspección pone de relieve la necesidad de que se definan con claridad las responsabilidades correspondientes a cada uno de los principales sectores de la Organización señalando que:

Los Estados Miembros, por conducto de los órganos legislativos, deben centrarse primordialmente en fijar metas, propósitos y objetivos claros, cuantificables y sujetos a plazos definidos para la Organización; en definir las responsabilidades de la Secretaría para lograr las metas y objetivos de la Organización en relación con las responsabilidades de otros sectores, en particular con las propias responsabilidades de éstos; en supervisar los progresos de la Organización para alcanzar esas metas y objetivos centrándose en los resultados, absteniéndose así de recurrir a la microgestión y prefiriendo la rendición de cuentas sobre los resultados; en proporcionar recursos acordes a los programas aprobados; y/o proporcionando una orientación clara respecto de las prioridades de los programas y de la asignación de recursos en los casos en que no sea posible obtener suficientes recursos⁴.

22. En un enfoque basado en los resultados, el objetivo, o el resultado general esperado, va unido a los recursos que se han asignado para tal fin. Los recursos deberían ser proporcionales a los resultados que se espera alcanzar. La definición del objetivo y el suministro de los correspondientes recursos constituyen la principal responsabilidad del órgano legislativo. En el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz, existe un desequilibrio a este respecto, ya que el Consejo de Seguridad fija los objetivos generales mediante sus mandatos, mientras que los recursos se proporcionan con la autorización de la Asamblea General. Pese a que ambos órganos están integrados por Estados Miembros su composición varía. Los inspectores son conscientes de las diferencias entre los mandatos y la composición de ambos órganos; sin embargo, si la Asamblea General y el Consejo de Seguridad desean emplear la gestión basada en los resultados para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz, es preciso buscar los modos y los medios de garantizar que los mandatos y objetivos de las operaciones de mantenimiento de la paz, así como la asignación de los recursos correspondientes para su aplicación, se realicen de

⁴ JIU/REP/2004/5.

forma coherente y sistemática. El Secretario General debe desempeñar un papel más activo para ayudar a ambas instituciones a superar este obstáculo.

23. La división en dos esferas -sustantiva y financiera- de lo que debería ser responsabilidad de un único órgano rector en cualquier enfoque basado en los resultados no favorece la correcta aplicación de una presupuestación de ese tipo. Los efectos de tal separación se transmiten verticalmente y, aunque no puede considerarse que sea la única razón, ello no contribuye a solucionar uno de los principales problemas puestos de relieve en distintas partes del presente informe: la necesidad de una mayor participación de los funcionarios directivos de rango más alto de la sede del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como de las misiones de mantenimiento de la paz, en la aplicación de un enfoque basado en los resultados.

Recomendación 2

El Secretario General debe formular una propuesta concreta con el fin de ayudar al Consejo de Seguridad a establecer mandatos y objetivos coherentes y sistemáticos para las operaciones de mantenimiento de la paz y a asignar los recursos correspondientes para su ejecución, y presentar la propuesta a los órganos competentes para que la examinen y la aprueben.

Criterio 3

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

Objetivos a largo plazo y mandatos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada: recopilación de información en la fase de evaluación preliminar

24. Uno de los elementos clave de la gestión basada en los resultados es la determinación de las metas y objetivos a largo plazo que ha de perseguir la operación de mantenimiento de la paz en cuestión. Éstos deberían derivar no sólo de los mandatos relacionados con el Consejo de Seguridad sino también de las evaluaciones del proceso de transición política, humanitaria, económica y social de las zonas de conflicto subyacentes a dichos mandatos. Para establecer los objetivos que debe cumplir una operación de mantenimiento de la paz, son cruciales la reunión y el posterior análisis de la información preliminar sobre la situación concreta. Debe prestarse mayor atención a las misiones de exploración e investigación en las zonas de tensión, que deberían realizarse con mayor frecuencia, ya que son un factor crucial para el éxito de las operaciones futuras y para proporcionar al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General información realista y actualizada que permita fijar objetivos precisos para las misiones.

25. En el informe Brahimi⁵ se propugnan los mandatos realistas, pero la gestión basada en los resultados va a un paso más allá. Según su terminología, los objetivos deberían ser específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada. El Consejo de Seguridad

⁵ Véase la nota 1 *supra*.

debería procurar formular mandatos de ese tipo y, con tal fin, es absolutamente necesario hacer un análisis de la información estratégico preliminar. A este respecto, aún hay mucho que mejorar ya que, actualmente no se haga una evaluación inicial de las situaciones previa a los conflictos que sea realista, precisa, exhaustiva y actualizada, no facilita la formulación de mandatos que reúnen las características mencionadas. La información previa a los conflictos sigue siendo deficiente.

26. "Al recomendar el número de efectivos y otros recursos para una misión nueva, recomendaciones que deberán basarse en hipótesis realistas que tengan en cuenta las dificultades con que probablemente se tropiece en la ejecución, la Secretaría ha de decirle al Consejo de Seguridad lo que debe saber y no lo que quiere oír. Los mandatos del Consejo de Seguridad, a su vez, deberán tener la claridad que exigen las operaciones de mantenimiento de la paz para que haya unidad de propósito cuando se despliegan en situaciones potencialmente difíciles."⁶

27. La necesidad de mandatos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada no es nueva ya que, en su resolución 1327 (2000) el Consejo de Seguridad resolvió conferir a las operaciones de mantenimiento de la paz unos mandatos claros, convincentes y viables; asimismo, destacó la necesidad de mejorar la capacidad de la Secretaría para recopilar y analizar información, con miras a mejorar la calidad del asesoramiento impartido tanto al Secretario General como al Consejo de Seguridad y, al respecto, acogió con beneplácito las aclaraciones proporcionadas por el Secretario General en su informe sobre la aplicación de sus planes para el establecimiento de la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad. Esta postura se reafirmó en la 4970ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 17 de mayo de 2004, en relación con el examen por el Consejo del tema titulado "Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz". El Presidente del Consejo de Seguridad hizo la siguiente declaración en nombre del Consejo:

El Consejo de Seguridad reconoce que tiene la responsabilidad de asignar mandatos claros, realistas y viables a las misiones de mantenimiento de la paz. A este respecto, el Consejo de Seguridad aprecia lo que valen las evaluaciones y recomendaciones de la Secretaría para adoptar decisiones con conocimiento de causa acerca del alcance y la composición de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, así como de sus mandatos, concepción de las operaciones, niveles de efectivos y estructuras⁷.

28. A este respecto, en el informe Brahimi se recomendó que el Secretario General creara una entidad, denominada Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, que atendería a las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y respondería ante los directores del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que serían los encargados de administrarla conjuntamente. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no aprobó esta recomendación. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuestos aplazó el asunto y recomendó que la Secretaría empleara las estructuras y los recursos existentes (véase A/55/676). La Asamblea

⁶ Informe Brahimi (A/55/305-S/2000/809), p. x.

⁷ S/PRST/2004/16.

General aprobó el establecimiento de una pequeña secretaría del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, que se creó en 2004.

29. En su informe financiero y estados financieros comprobados correspondientes al período comprendido entre el 1° de julio de 2003 y el 30 de junio de 2004⁸, la Junta de Auditores consideró que la recomendación mencionada estaba poniéndose en práctica y señaló que haría falta más tiempo para que se apreciaran los efectos del establecimiento de la secretaría del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad. Los inspectores creen que debería hacerse más a este respecto, ya que el objetivo original de esa recomendación era, entre otros, mejorar notablemente la información y los datos disponibles en el momento de realizar una evaluación preliminar de una posible operación de mantenimiento de la paz. La disponibilidad de información exhaustiva, actualizada, precisa y realista es crucial para el éxito futuro de cualquier operación de mantenimiento de la paz, y éste sigue siendo un aspecto que hay que mejorar.

30. En enero de 1997 el Secretario General reorganizó el programa de trabajo de la Secretaría en torno a cinco esferas que engloban los principales ámbitos de actividad de las Naciones Unidas: paz y seguridad, asuntos humanitarios, cooperación para el desarrollo, asuntos económicos y sociales, y derechos humanos. Este proceso afectó a todos los departamentos, programas y fondos de las Naciones Unidas. Posteriormente, se crearon comités ejecutivos en las cuatro primeras esferas, mientras que se consideró que los derechos humanos estaban presentes en todas esas esferas y, por tanto, formaban parte de cada una de ellas.

31. Al establecer los comités, el Secretario General señaló que:

El objeto... era precisar mejor la contribución de cada entidad al logro de los objetivos generales de la Organización reduciendo la duplicación de esfuerzos y propiciando una mayor complementariedad y coherencia. Por consiguiente, los comités ejecutivos se diseñaron como instrumentos de elaboración de políticas, adopción de decisiones y gestión. Los jefes de las entidades de las Naciones Unidas se consultan respecto de los programas de trabajo y otros asuntos sustantivos y administrativos de interés común, a fin de encontrar y aprovechar formas de fusionar recursos y servicios para aumentar al máximo los efectos de los programas y reducir al mínimo los gastos administrativos y, en un plano más general, para facilitar actividades conjuntas de planificación estratégica y de adopción de decisiones⁹.

32. El Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad es convocado por el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos. Habitualmente se reúne dos veces al mes, pero puede hacerlo más a menudo si es necesario. En las reuniones ordinarias el programa suele incluir entre tres y cuatro temas, fundamentalmente situaciones de países. Todos los miembros son libres de presentar temas para ser examinados. Desde su creación, este Comité ha evolucionado notablemente y ha

⁸ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 5 (A/59/5), vol.II: Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*

⁹ "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. Informe del Secretario General" (A/51/950, de 14 de julio de 1997), párr. 29.

duplicado con creces su tamaño: en el momento de su creación contaba con un grupo oficial de miembros procedentes de los siete departamentos de las Naciones Unidas, ahora está integrado por 21. Esta ampliación demuestra que se presta cada vez más atención a los vínculos existentes entre la paz y la seguridad y otras esferas sectoriales.

33. Como parte de la segunda ronda de reformas iniciadas por el Secretario General, en 2002 el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad realizó una autoevaluación en la que se midieron los avances en ámbitos como la composición y la eficacia del Comité, la preparación y la celebración de reuniones y las propuestas de reforma. La primera de estas recomendaciones fue reestructurar el Comité dotándolo de un núcleo ejecutivo y más miembros que se reunirían con menor frecuencia, según las necesidades. Hasta la fecha, esta recomendación no se ha llevado a la práctica.

34. El Comité también recibe informes del Equipo del Marco Interinstitucional/ Interdepartamental de Coordinación, que es la entidad interdepartamental encargada de las actividades de prevención. La práctica de establecer vínculos oficiales entre el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y los comités ejecutivos de otra índole consiste principalmente en la celebración ocasional de reuniones conjuntas. De conformidad con los procedimientos enunciados en el informe Brahimi y en el informe de seguimiento del Secretario General (A/55/502), el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad creó también el primer equipo de tareas plenamente integrado para misiones en respuesta a la situación imperante en el Afganistán tras el 11 de septiembre de 2001. Ese equipo de tareas trabajó con dedicación exclusiva desde octubre de 2001 hasta enero de 2002 y contribuyó a que las Naciones Unidas respondieran de forma coherente a la situación en el terreno, así como al proceso de planificación integral de la misión, en el que intervinieron todas las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas; este equipo informaba al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad semanalmente.

35. Una evaluación preliminar precisa de cualquier posible misión de mantenimiento de la paz es la piedra angular de la planificación futura: las consecuencias de planificar sin contar con datos fiables suelen arrastrarse en los ciclos de planificación posteriores, y generar dudas nuevas e innecesarias. A pesar de los esfuerzos realizados, tal como confirmaron los inspectores, ésta sigue siendo una zona problemática. La solución duradera trasciende el alcance del presente informe; sin embargo, desde la perspectiva de un enfoque basado en los resultados, es fundamental fijar objetivos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada, y para ello es crucial la información preliminar. Precisamente es desde este ángulo desde donde los inspectores piden que se mejore la supervisión y la reunión de datos con el fin de facilitar la realización de un análisis preliminar exhaustivo de la situación concreta y que posteriormente el Consejo de Seguridad establezca los mandatos correspondientes.

Recomendación 3

El Secretario General debería asegurar que los informes sobre operaciones de mantenimiento de la paz que presenta al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General se ajusten a los principios, la metodología y los criterios de la gestión basada en los resultados, en particular en lo referente a la necesidad de formular mandatos y objetivos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada.

Recomendación 4

Dado que las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en operaciones complejas y multidimensionales, la Asamblea General debería volver a examinar la recomendación que figura en el informe Brahimi (A/55/305-S/2000/809), en que se pedía al Secretario General que estableciera una entidad, denominada Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo, y aprobarla.

Criterio 4

Estrecha vinculación de los programas de la Organización con sus objetivos de largo plazo

A. Transformación de los objetivos de las misiones en marcos basados en los resultados: necesidad de perfeccionar los marcos y hacer que sus elementos sean más susceptibles de medición

36. En las operaciones de mantenimiento de la paz, los mandatos del Consejo de Seguridad determinan los objetivos que deben lograrse en las misiones. Como ya se ha mencionado, se ha elaborado un marco lógico de presupuestación basada en los resultados para aplicarlo al elaborar los proyectos de presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz. Ese marco se estructura en varios niveles: el objetivo de la misión, que dimana de los mandatos del Consejo de Seguridad; los logros previstos y los indicadores de progreso asociados a ellos; y los productos. Gracias a la obtención de productos, la misión contribuye a alcanzar varios de los logros previstos, que permitirán cumplir los objetivos de la misión.

37. Los marcos de presupuestación basada en los resultados y las actividades asociadas a ellos constituirían el vehículo del que se servirían las operaciones de mantenimiento de la paz para perseguir sus metas, propósitos y objetivos a largo plazo. El marco de presupuestación basada en los resultados ya se ha instaurado, pero utilizarlo de forma útil y rentable sigue siendo todo un reto. A este respecto, cabe esperar nuevos progresos, especialmente en dos esferas: la transmisión de los objetivos, metas y productos a los planes de trabajo de niveles inferiores (componente/división/sección/dependencia), hasta llegar a los planes de trabajo individuales; y la necesidad de refinar los objetivos, los logros previstos y los indicadores de progreso y los productos, así como de hacerlos más susceptibles de medición, un problema bien conocido.

38. Para aplicar de forma útil la gestión basada en los resultados hace falta que los objetivos generales fijados por el Consejo de Seguridad se transmitan a los niveles de organización inferiores, claramente vinculados entre sí, hasta el nivel de los planes de trabajo individuales, lo cual aún no está instaurado, aunque algunas misiones indicaron que ya se está trabajando en ello. Cabe señalar que muchos de los problemas que experimentan las operaciones de mantenimiento de la paz en la aplicación del marco de presupuestación basada en los resultados no difieren mucho de las dificultades de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que

también intentan aplicar ese enfoque en entornos más estables. Por ejemplo, los problemas relacionados con el aumento de la mensurabilidad mediante el uso de datos básicos adecuados e indicadores apropiados no son exclusivos de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que forman parte del proceso de aprendizaje en la aplicación de un enfoque basado en los resultados.

39. Los inspectores consideran que es necesario mejorar continuamente en lo que respecta a la especificidad y la mensurabilidad de los productos, ya que muchos de ellos no son totalmente específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada. Sin embargo, aunque sea legítimo medirlos, muchos de ellos son difíciles de calibrar desde un punto de vista objetivo, mientras que otros carecen de significado sin un componente cualitativo (número de reuniones, número de cartas, etc.). Por ejemplo, no sirve de nada decir que se envió un determinado número de cartas o que se celebraron tantas reuniones sin saber cuál fue su repercusión, lo cual resulta muy difícil de cuantificar y posiblemente inútil. Además, un análisis de los marcos de presupuestación basada en los resultados en vigor en distintas operaciones de mantenimiento de la paz demuestra que los logros previstos no pueden alcanzarse únicamente mediante la intervención exclusiva de las operaciones de mantenimiento de la paz. En la mayoría de los casos, estos marcos no definen claramente la participación y la responsabilidad de otras partes interesadas, como los gobiernos, los donantes, las organizaciones no gubernamentales y los programas u organismos de otra índole de las Naciones Unidas.

40. Cabe señalar que en los marcos de presupuestación basada en los resultados para las misiones de mantenimiento de la paz hay una diferencia entre los indicadores de progreso de los componentes sustantivos y los componentes de apoyo. En estos últimos, los indicadores de progreso son responsabilidad exclusiva de la misión, mientras que en el caso de los componentes sustantivos son una responsabilidad colectiva. Esta distinción se produce en un contexto en que el logro previsto para el componente de apoyo (una mayor eficiencia y eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz) es "interno" por naturaleza, mientras que los logros previstos para los componentes sustantivos derivan de los objetivos fijados por el Consejo de Seguridad. Para que los logros previstos se cumplan, es necesario que colaboren todos los participantes en el mantenimiento de la paz. Las contribuciones de las misiones por sí solas no bastan. Los órganos legislativos esperan que las operaciones de mantenimiento de la paz ayuden efectivamente a hacer realidad esos objetivos y logros previstos; sin embargo, los avances registrados cada año en la consecución de esos logros, reflejados por los indicadores, trascienden a las Naciones Unidas. Por tanto, es inevitable que los indicadores de progreso que se supone que reflejan los avances hacia la obtención de los logros previstos incluyan contribuciones tanto de las Naciones Unidas como de las entidades que están fuera de ellas.

41. A modo de ejemplo, merece la pena mencionar uno de los indicadores empleados por una de las misiones en el componente de coordinación humanitaria y para el desarrollo en relación con su presupuesto para 2005-2006. El indicador de progreso es la "creación de 200.000 meses-persona de empleo de corta duración para los grupos socioeconómicos más pobres" (A/59/745); sin embargo, un análisis posterior de los productos relacionados no demuestra de qué manera y hasta qué punto la misión de mantenimiento de la paz podría contribuir, a través de esos productos, a la consecución de tal indicador. Además, es evidente que la misión, en su función de coordinadora de otros socios para el desarrollo, no podrá alcanzar tal meta por sí sola. Es más, no se mencionan los socios que intervienen y la parte de responsabilidad que les corresponde para alcanzar un indicador tan específico; por tanto, es preciso progresar más en este ámbito.

42. Se ha reconocido que la coordinación en entornos tan inestables es probablemente uno de los ámbitos donde resulta más difícil aplicar un enfoque basado en los resultados, ya que participa un número variable de socios cuyas culturas institucionales, objetivos, formas de actuar y mandatos legislativos difieren. Sin embargo, los inspectores coinciden con la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, que en su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 (A/60/7) opinó que el hecho de que algunas de esas entidades tuvieran sus propios órganos intergubernamentales que formulaban políticas y daban orientación no impedía que se armonizaran los esfuerzos en materias de interés común.

43. Los indicadores de progreso que se incluyen en los presupuestos de mantenimiento de la paz deberían reflejar en la medida de lo posible lo que esas operaciones podrían lograr. Si una de las operaciones participara en un proyecto mixto de cooperación, la responsabilidad que se le atribuyera debería reflejarse mediante el uso de productos apropiados. Si diversos socios, como por ejemplo, fondos y programas u organismos, participan en la iniciativa común para alcanzar un logro previsto, la parte de responsabilidad asumida específicamente por cada uno de ellos en la aplicación también debe reflejarse como factor externo.

44. En lo que respecta a rendir cuentas respecto de los resultados, las operaciones de mantenimiento de la paz son responsables de la aplicación de sus propios programas y no de los de cada uno de sus socios. Esta idea ha sido subrayada por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: "Los indicadores de progreso y los productos deberían reflejar claramente las funciones y responsabilidades de la misión frente a las de los gobiernos y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas con el fin de esclarecer qué entra dentro del ámbito de control de la misión y qué queda fuera de él" (A/59/736). "Además, la Comisión opina que en los proyectos de presupuesto se debe indicar claramente cuáles son las funciones y las contribuciones de otros programas, fondos y organismos para la obtención de productos determinados" (A/60/7).

45. A este respecto, los inspectores sólo pueden volver a corroborar la validez de las observaciones incluidas en el informe de la Comisión Consultiva titulado "Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (A/59/736) y las formuladas por la Junta de Auditores, como la necesidad de refinar los indicadores de progreso y los productos, mejorar la mensurabilidad y establecer plazos de aplicación que faciliten la supervisión y la presentación de informes, cuestiones que, como es bien sabido, se está intentando solucionar técnicamente. En 2005 el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en colaboración con la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas, impartió un programa de capacitación en la materia para los jefes de la administración y los oficiales de presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz.

46. Se previó que en los presupuestos de 2006-2007 se aprecien mejoras notables a este respecto. La tendencia a mejorar puede observarse en el "Presupuesto de la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz, correspondiente al período comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 30 de junio 2006" (A/59/730), donde se dice que: "Los marcos de la presupuestación basada en los resultados incluyen un porcentaje de indicadores claramente mensurables mayor que en los tres ejercicios económicos anteriores. El número de indicadores mensurables como porcentaje del total aumentó del 21% de 2002/2003, al 47% de 2003/2004,

el 70% de 2004/2005 y el 85% de 2005/2006. También creció el porcentaje de indicadores con bases de referencia: del 18% de 2004/2005 se pasó al 27% en 2005/2006". Sin embargo, hay que subrayar que, si bien el creciente número de indicadores cuantitativos y productos mejorará la mensurabilidad en cierta medida, también es necesario examinar y mejorar aún más la calidad de los indicadores y productos, ya que muchos de ellos son fáciles de medir pero carecen de utilidad.

B. Planes de ejecución de las misiones

47. Los inspectores agradecen los esfuerzos técnicos que se están invirtiendo en mejorar la mensurabilidad mediante cursos de capacitación adicionales; sin embargo, opinan que este asunto también debe abordarse desde una perspectiva distinta, ya que, a su juicio, guarda una relación directa con la preocupación expresada por algunos directivos de las misiones de que se les hace rendir cuentas en una medida que no se corresponde con la autoridad que se les ha delegado. La presupuestación basada en los resultados ayuda a mejorar la visibilidad y las mejoras en la mensurabilidad contribuyen a poner de manifiesto la calidad del rendimiento. Más adelante se vuelven a tratar cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz.

48. Los encargados de la gestión sustantiva consideran que la presupuestación basada en los resultados es una cuestión financiera y no un instrumento de gestión. La misma opinión se refleja también en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto titulado "Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (A/59/736), en el que "la Comisión Consultiva hace hincapié en la importancia de que los más altos funcionarios de las misiones participen en la fijación de los objetivos y en el proceso de elaboración del presupuesto".

49. Los Estados Miembros, a través del Consejo de Seguridad, establecen los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz por un período de tiempo específico y en ellos se fija el objetivo general del Consejo de Seguridad. Una vez que el Consejo de Seguridad establece un mandato nuevo para una misión, ésta debe elaborar un plan de ejecución derivado del mandato aprobado por el Consejo. En teoría, estos planes de ejecución de la misión son los elementos básicos a partir de los que se elaboran los marcos de presupuestación basada en los resultados. La realidad es que los planes de ejecución de misiones no se desarrollan sistemáticamente en las distintas misiones y, a veces, se formulan mucho después que los marcos de presupuestación basada en los resultados. Es más, siguen sin haberse elaborado los planes de ejecución de algunas misiones que ya se han desplegado.

50. Los inspectores creen que los principales encargados de dirigir una misión deberían elaborar su plan de ejecución lo antes posible, y que no debería desplegarse ninguna misión que no disponga de dicho plan. En opinión de los inspectores, la preparación de esos planes es una actividad conjunta que debería dirigir el jefe de la misión y que tendrían que desarrollar los directivos superiores, con la participación de los jefes de los distintos componentes, incluido el militar, y sus adjuntos, con la orientación y el apoyo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En su resolución 1327 (2000), el Consejo de Seguridad expresó una opinión similar al destacar la necesidad de que la Secretaría proporcione a los dirigentes de las operaciones de mantenimiento de la paz una orientación y unos planes estratégicos para prever y

superar los problemas con que se tropiece en la ejecución de un mandato, y subrayar que esa orientación debe formularse en cooperación con los dirigentes de las misiones.

51. En sus observaciones relativas al presente informe, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló que, según su experiencia, los planes de ejecución de las misiones no son particularmente fieles a la realidad, en especial en las primeras etapas de la misión; son mucho más pertinentes una vez que las misiones llevan algún tiempo sobre el terreno y cuentan con la suficiente experiencia operacional. Obviamente, cabe esperar que, después de varias experiencias de planificación, cualquier labor de ese tipo sea más acertada y precisa. Esto es evidente, pero el hecho de que los planes de ejecución de las misiones no sean especialmente exactos en los primeros momentos de vida de éstas vuelve a confirmar que la planificación inicial se realiza sin contar con información suficiente sobre la situación en el terreno. En el presente informe ya se ha hecho hincapié en la necesidad de mejorar considerablemente la información y los datos disponibles en el momento de realizar la evaluación preliminar de una posible operación de mantenimiento de la paz.

Criterio 5

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

52. En el contexto del mantenimiento de la paz, los objetivos a largo plazo derivan de mandatos del Consejo de Seguridad, mientras que los recursos ha de aprobarlos la Asamblea General. Como ya se ha indicado, existe una diferencia nada deseable entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en lo que se refiere a la aplicación de la gestión basada en los resultados. A este respecto, la recién establecida Comisión de Consolidación de la Paz podría contribuir a mejorar la correspondencia entre los recursos y los objetivos a largo plazo de las misiones de mantenimiento de la paz para situaciones posteriores a conflictos.

53. El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565) propuso a los Estados Miembros que crearan una Comisión de Consolidación de la Paz intergubernamental, así como una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la Secretaría de las Naciones Unidas:

Esta Comisión de Consolidación de la Paz podría desempeñar las funciones siguientes: inmediatamente después de acabada una guerra, mejorar la planificación de las Naciones Unidas para lograr una recuperación sostenida, centrándose al principio en establecer las instituciones necesarias; ayudar a conseguir una financiación previsible de las primeras actividades de recuperación, en parte proponiendo distintos mecanismos posibles de financiación basados en cuotas, de carácter voluntario y permanente; mejorar la coordinación de las múltiples actividades que desarrollan los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas después de los conflictos; proporcionar un foro en que las Naciones Unidas, los principales donantes bilaterales, los países que aportan contingentes, las entidades y organizaciones regionales pertinentes, las instituciones financieras internacionales y el gobierno nacional o de transición del país interesado puedan compartir información acerca de sus respectivas estrategias de recuperación

después de un conflicto a fin de lograr una mayor coherencia; examinar periódicamente los progresos realizados en el logro de los objetivos de la recuperación a plazo medio; y mantener la atención política en la fase de recuperación después de un conflicto¹⁰.

54. En los párrafos 97 a 103 de su resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, relativa al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Asamblea General decidió establecer una Comisión de Consolidación de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental. El propósito principal de esa Comisión es agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos, proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y ofrecer asesoramiento sobre esas estrategias.

55. La Secretaría está trabajando en la estructura y el mandato del Fondo para la Consolidación de la Paz y se han realizado algunos preparativos iniciales con miras al establecimiento de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, cuya creación se pedía en el Documento Final de la Cumbre. Se prevé que la Oficina sea relativamente pequeña y que sus principales funciones sean las siguientes: apoyar a la Comisión de Consolidación de la Paz en el desempeño de sus funciones sustantivas; ayudar al Secretario General a desempeñar un papel catalítico en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto con miras a elaborar estrategias eficaces de consolidación de la paz, en colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países, las instituciones financieras internacionales y expertos externos; asesorar a la Oficina del Secretario General y a la Comisión de Consolidación de la Paz respecto de las opciones estratégicas en materia de consolidación de la paz y los vínculos entre las diversas iniciativas políticas, de seguridad, humanitarias, judiciales, económicas y financieras, de fomento de las instituciones y de otro tipo; y prestar asesoramiento sobre las perspectivas a largo plazo y las perspectivas regionales, aprovechando los conocimientos especializados a nivel de país que existen en el sistema. También se ha previsto que la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz examine periódicamente los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos conexos y, de ser necesario, ofrezca asesoramiento sobre posibles cambios en la estrategia global.

A. Misiones integradas: pasar de los planes de ejecución de cada misión a planes de ejecución de misiones integradas

56. Se prevé que la Comisión de Consolidación de la Paz, que se está creando en el momento de redactar el presente informe, desempeñe una función fundamental en la mejora de la planificación integrada de las misiones de mantenimiento de la paz en las situaciones posteriores a conflictos, entre otros medios, propiciando la cooperación de los principales agentes que intervienen en la labor de consolidación de la paz. En este momento se están estableciendo los mecanismos de coordinación, por lo que es demasiado pronto para evaluar en qué medida contribuye al tan necesario aumento de la integración del proceso de planificación. Así pues, en el presente informe sólo cabe destacar el hecho de que han transcurrido cinco años desde que en el informe Brahimi se recomendaron mejoras respecto de la información y los análisis necesarios para establecer estrategias más eficaces de mantenimiento y consolidación de la paz, tanto a largo como a corto plazo, y todavía no se ha resuelto la cuestión.

¹⁰ "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos: informe del Secretario General" (A/59/2005).

57. La Comisión de Consolidación de la Paz debe desempeñar una función clave en los planes de ejecución de las misiones en situaciones posteriores a conflictos, aunque todavía no se han definido las responsabilidades ni los mecanismos de cooperación entre la Comisión, los directivos de las misiones y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la preparación de los planes de ejecución. Los inspectores consideran que es preciso prestar una atenta consideración a esta cuestión, de conformidad con la declaración formulada por el Presidente del Consejo de Seguridad en su 4970ª sesión, en que indicó que "el Consejo cree necesario reforzar la relación entre quienes planifican, autorizan y administran las operaciones de mantenimiento de la paz y quienes ejecutan los mandatos asignados a esas operaciones"¹¹. Los planes de ejecución de las misiones deben traducir los mandatos en los objetivos específicos de cada misión y en los logros previstos en relación con cada uno de los componentes de la misión; deben abarcar la duración prevista de la misión; y, por último pero no por ello menos importante, deben incluir una estimación del total de recursos necesarios. Posteriormente, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General deben hacer suyos esos planes.

58. Los recursos que se proporcionan deben ajustarse a las necesidades reales de las misiones, que deben formar parte de los planes de ejecución. Se considera que si bien la utilización actual de cifras proporcionales (es decir, vehículos en relación con personas, etc.), es válida en tareas de evaluación y supervisión como referencia a efectos de comparación entre las distintas operaciones, no es un elemento que deba determinar la planificación de los recursos, ya que simplemente resulta poco realista; en la presupuestación basada en los resultados los recursos deben asignarse en relación con los resultados que han de lograrse; así pues, la planificación de los recursos debe basarse en las necesidades efectivas y no en proporciones teóricas.

59. Las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en operaciones complejas con elementos de dimensiones múltiples que van mucho más allá del concepto inicial de "mantenimiento de la paz"; las denominadas "misiones integradas" abarcan aspectos distintos, como la consolidación de la paz, los derechos humanos, el desarrollo económico, etc. Puesto que el propio Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz carece de conocimientos especializados específicamente en la consolidación de la paz o los asuntos humanitarios se ve obligado a coordinar aportaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas; así pues, la preparación de los planes de ejecución de las misiones debe también incluir a representantes de otras organizaciones del sistema y a posibles asociados en la cooperación. De ese modo su parte de la responsabilidad en la labor conjunta puede convenirse y determinarse con antelación en el marco del plan de ejecución de las misiones. Ese plan, según el nuevo enfoque integrado, debe también abarcar al organismo, departamento o programa coordinador en cada una de las etapas de la operación. Las misiones integradas exigen planes integrados de ejecución de misiones.

60. A ese respecto, la Comisión de Consolidación de la Paz debe desempeñar una función crucial, ya que hace la aportación fundamental en cuanto a la asistencia que recibe el Secretario General en su función de promover que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto elabore estrategias eficaces de consolidación de la paz. Este enfoque permitiría tener un concepto común y aclarar a quién corresponden los logros previstos y los indicadores de progreso, con lo cual los indicadores serían más susceptibles de medición, problema que ya se ha señalado anteriormente.

¹¹ Véase la nota 7 *supra*.

61. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reconoció que aplicar plenamente el concepto de planificación integrada de las misiones ha resultado difícil, habida cuenta de que las distintas organizaciones, organismos y programas tienen culturas diferentes y en muchos casos no comparten los objetivos. En 2001 se estableció el primer equipo de tareas integrado para misiones con el fin de facilitar la planificación de la operación de paz en el Afganistán. También se utilizó ese mecanismo en la planificación de la misión de Liberia. Varios grupos de planificación de misiones han adaptado y aplicado muchas de las características del concepto de equipo de tareas integrado, como se observa en los procesos de planificación de las transiciones operacionales en la República Democrática del Congo y Timor Oriental, así como en la planificación de misiones nuevas en Burundi, Côte d'Ivoire, Liberia, Haití, el Iraq y el Sudán. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz adoptó un modelo de planificación integrada de misiones en febrero de 2004. El proceso se ha ido perfeccionando sobre la base de la experiencia adquirida en la planificación de misiones integradas desde 2001. No obstante, es necesario mejorar y aplicar debidamente los mecanismos encaminados a integrar la planificación, las estructuras y las operaciones.

62. A este respecto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que el Comité de Políticas del Secretario General había encargado un examen del proceso de planificación integrada de misiones y, por lo tanto, se someterán a ese examen todas las cuestiones relativas a la naturaleza de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz. El Departamento es la entidad que está a cargo del examen, en el cual se definirán mejor las funciones y responsabilidades de las partes participantes. Además, en sus observaciones, el Departamento consideró prematuro que en el informe actual se hicieran propuestas detalladas para sincronizar y armonizar la presupuestación basada en los resultados y los procesos de planificación de las misiones integradas; no obstante, en opinión de los inspectores, en el examen interno señalado el Departamento debería tener seriamente en cuenta las conclusiones de esta evaluación externa independiente realizada por la Dependencia Común de Inspección.

B. Planificación consolidada, utilización de planes de ejecución de las misiones y marcos de presupuestación basada en los resultados

63. Los inspectores señalaron que actualmente los planes de ejecución de las misiones y los marcos de presupuestación basada en los resultados constituyen dos procesos separados. Ello vuelve a poner de manifiesto que la presupuestación basada en los resultados no se utiliza como instrumento de gestión. Se da por sentado que es necesario contar con un plan inicial, que debe tomarse como punto de partida y como base para, posteriormente, elaborar los marcos de presupuestación basada en los resultados. Así es como se concibieron originalmente los planes de ejecución de las misiones pero, cuando existen marcos de presupuestación basada en los resultados, éstos deben ser los "planes de ejecución *de facto*", ya que en ellos se detallan el objetivo de la misión, los logros previstos de cada componente y los productos que habrán de obtenerse en cada ejercicio presupuestario. El uso indebido de los planes de ejecución de las misiones y los marcos de presupuestación basada en los resultados contribuye a que los directivos sustantivos creen erróneamente que ese tipo de presupuestación es una actividad meramente presupuestaria. Ello también está implícito en la resolución 59/296 de la Asamblea General, en que ésta pide "al Secretario General que integre plenamente los aspectos operacionales, logísticos y financieros en la etapa de planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz estableciendo un vínculo entre la presupuestación basada en los resultados y los planes de cumplimiento del mandato de las operaciones de mantenimiento de la

paz", lo cual implica la introducción de un nuevo componente de gestión en los marcos actuales de presupuestación basada en los resultados y, por lo tanto, pone de manifiesto la necesidad de adoptar una gestión basada en los resultados.

64. Una vez se ha elaborado el plan integrado de ejecución de misiones por medio del proceso correspondiente, incluida la estimación de los recursos necesarios, el Consejo de Seguridad ha tomado nota de él y la Asamblea General lo ha hecho suyo, ese plan debe traducirse en ciclos de ejecución utilizando marcos de gestión basada en los resultados. Así pues, el plan integrado de ejecución de misiones se emplearía como instrumento de planificación "a largo plazo en una sola vez". Después de haberse establecido, los marcos de gestión basada en los resultados se convierten en "planes de ejecución *de facto*", que se actualizan periódicamente mediante análisis del rendimiento de las misiones que deben llevarse a cabo de forma sistemática durante cada ciclo de ejecución.

Recomendación 5

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, debe liderar la preparación de un marco institucional en la Junta, proponiendo la doctrina operacional, la guía general, las normas para trabar combate y las directrices referentes a la participación del sistema de las Naciones Unidas en misiones de paz integradas, que se someterá a la consideración y aprobación de los órganos legislativos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 6

Además de elaborar el proyecto de marco institucional a que se hace referencia en la recomendación 5 *supra*, el Secretario General debe ejercer su autoridad para hacer efectivas la integración y la coordinación plenas en la Secretaría de las Naciones Unidas, así como en sus fondos y programas, mediante el ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión, evaluación y presentación de informes de las misiones de paz integradas, formulando una instrucción clara a este respecto y designando un departamento coordinador principal.

Recomendación 7

Con el fin de mejorar la labor de planificación, programación y presupuestación, el Secretario General debe asegurar que su informe inicial al Consejo de Seguridad sobre las misiones de paz integradas nuevas contenga:

a) Una evaluación preliminar, amplia y precisa, de la situación imperante en el país de que se trate en todos sus aspectos, sobre la base de la experiencia adquirida durante su labor de buenos oficios y otras actividades de prevención de los conflictos y de la experiencia efectiva del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados;

b) Una exposición clara de los compromisos políticos de las partes involucradas en el conflicto de que se trate y otros factores externos que puedan incidir en la aplicación del plan de ejecución de las misiones integradas; y

c) Una evaluación detallada de las necesidades programáticas y de recursos, que se ajuste plenamente a los resultados y logros previstos propuestos, sus fuentes y la división del trabajo conexas acordada previamente entre los asociados (departamentos, programas y fondos de las Naciones Unidas, organismos especializados y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales).

Recomendación 8

Tal vez el Consejo de Seguridad y la Asamblea General deseen adoptar el procedimiento siguiente para aprobar operaciones de mantenimiento de la paz nuevas en el futuro:

a) El Consejo de Seguridad aprueba la puesta en marcha inicial de la operación de mantenimiento de la paz sobre la base de la evaluación preliminar presentada por el Secretario General, que se describe en la recomendación 7 *supra*, mientras que la Asamblea General aprueba un compromiso financiero inicial¹²;

b) Cuando se haya realizado el despliegue inicial, el Representante Especial del Secretario General deberá preparar un plan integrado de ejecución de la misión detallado y más preciso, basado en la evaluación a que se hace referencia en la recomendación 7 c) *supra*, que deberá presentarse al Secretario General, para que lo examine y apruebe, y posteriormente al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General;

c) El Consejo de Seguridad estudia y aprueba el plan integrado de ejecución de la misión en cuanto instrumento de planificación a largo plazo, mientras que la Asamblea General aprueba su programa y consecuencias financieras;

d) El Secretario General debe señalar a la atención del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General toda discrepancia entre las decisiones legislativas por ellos adoptadas, con el fin de conciliarlas; y

e) El plan integrado de ejecución de la misión puede revisarse para tener en cuenta los posibles cambios en los supuestos iniciales, siguiendo el mismo método descrito anteriormente.

65. En la actualidad la elaboración del marco de presupuestación basada en los resultados de la misión se inicia cuando el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz da orientación estratégica al jefe de la misión y se designan coordinadores de la presupuestación basada en los resultados en todos los ámbitos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Con la creación de comités presupuestarios en las misiones por el jefe de la misión se asegura que en la formulación de los marcos de presupuestación basada en

¹² Esto es acorde con el informe Brahimi (véase la nota 1 *supra*), en que se indicaba que "una vez que se han establecido y convenido las necesidades de la misión en forma realista, el Consejo debe dejar la resolución por las que la autoriza en borrador hasta que el Secretario General confirme que los Estados Miembros le han prometido contingentes y otros recursos en cantidad suficiente para cubrir esas necesidades".

los resultados exista participación de todos los niveles. El objetivo general de la misión se traduce en los logros previstos, los indicadores de progreso y los productos conexos por medio de los marcos de presupuestación. Esos marcos se agrupan según los componentes específicos de cada misión, como el militar, el de derechos humanos, el humanitario, el político, etc.

66. Los inspectores observaron que son principalmente las dependencias de apoyo administrativo de las distintas misiones las que impulsan la preparación de los marcos de presupuestación basada en los resultados. Además, muchos de los coordinadores de presupuestación de las misiones que visitaron los inspectores, fundamentalmente de los distintos componentes sustantivos de las misiones, y los miembros de los comités presupuestarios no han recibido capacitación adecuada en presupuestación basada en los resultados.

67. La dirección sustantiva superior es la responsable de que los mandatos del Consejo de Seguridad se traduzcan en objetivos de las misiones y que posteriormente éstos se plasmen en logros previstos concretos de cada uno de los componentes. El jefe de la misión o representante especial debe rendir cuentas del desempeño de la misión y tiene la responsabilidad última de establecer los logros previstos del nivel de la administración inmediatamente inferior que está a su cargo. Lamentablemente, los criterios para seleccionar a los jefes de las misiones y los representantes especiales no incluyen la capacitación en materia de gestión ni una experiencia sólida de gestión como requisitos previos indispensables para ocupar ese tipo de puestos.

68. La responsabilidad respecto de la elaboración de marcos de presupuestación basada en los resultados no se ejerce de manera igual en todas las misiones. Este problema sólo se solucionará cuando la mayoría de los directivos de nivel superior se hagan cargo personalmente de la presupuestación basada en los resultados, como señaló la Asamblea General en su resolución 59/296, en que se indica que, "habida cuenta de la importancia fundamental de los presupuestos para el buen funcionamiento de las misiones, la presentación de las propuestas presupuestarias de las misiones a la Sede debe formar parte de las funciones directivas y de rendición de cuentas del jefe de misión o Representante Especial".

Recomendación 9

El Secretario General debe dar instrucciones al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para que tome medidas destinadas a pasar de la presupuestación basada en los resultados a la gestión basada en los resultados, entre otros medios, fusionando el marco actual de presupuestación basada en los resultados y el plan integrado de ejecución de misiones en un único proceso de planificación, programación, presupuestación, vigilancia y presentación de informes.

Criterio 6

Existencia de un sistema efectivo de supervisión del rendimiento

Supervisión del rendimiento y presentación de informes al respecto

69. El ejercicio financiero 2003/2004 fue el primero en que se evaluó el rendimiento en relación con los marcos basados en los resultados previstos que se enunciaban en el presupuesto correspondiente. La división observada en el nivel de los órganos legislativos, que se ha señalado en párrafos anteriores, se mantenía en los ámbitos de la supervisión y la presentación de informes. Actualmente se presentan informes mediante dos mecanismos distintos: el informe sobre la marcha de los trabajos presentado al Consejo de Seguridad y los informes sobre la ejecución de los presupuestos, que se preparan al fin del ejercicio financiero y se dirigen a la Asamblea General. Hay también dos ámbitos importantes en que el rendimiento se vigila por separado, como si no estuvieran intrínsecamente relacionados; se trata del rendimiento financiero y el rendimiento sustantivo. Esta separación no es conveniente en ningún enfoque basado en los resultados, ya que los recursos, es decir, el aspecto financiero, están intrínsecamente relacionados con los resultados previstos, es decir, el aspecto sustantivo. Además, tal separación hace que se utilicen sistemas de información paralelos.

70. El rendimiento financiero se vigila mediante exámenes y análisis periódicos de los datos financieros obtenidos en los sistemas sobre el terreno y en la Sede. El sistema financiero utilizado sobre el terreno es el "SUN", mientras que en la Sede se usa el Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS); el rendimiento sustantivo, únicamente en cuanto a las actividades sufragadas con cargo al presupuesto ordinario, se registra en otro sistema, el Sistema Integrado de Seguimiento (SIS), que no utiliza el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Además, en marzo de 2003, la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General (OPPP), en colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, puso en marcha el mecanismo de vigilancia de fondos con el fin de mejorar la vigilancia del rendimiento financiero. Ese sistema, que gestiona el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, reúne cada noche los datos financieros del sistema SUN de las misiones. A continuación los combina con los datos obtenidos en la Sede mediante el IMIS para elaborar la posición financiera global de la misión. Esto es particularmente útil para los directivos superiores, como los jefes de administración, ya que les permite adoptar decisiones adecuadas. Tanto el personal sobre el terreno como el personal de la Sede tiene acceso al sistema, de modo que hay una transparencia total respecto de la situación financiera y los datos no están obsoletos.

71. La vigilancia del rendimiento sustantivo es susceptible de una mejora considerable en diversos niveles. El Consejo de Seguridad vigila el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos previstos mediante los informes periódicos del Secretario General. Esos informes tratan de los logros obtenidos durante el período de que se trate y en ellos se recomiendan ajustes o prórrogas de los mandatos, según corresponda. Los informes sobre la marcha de los trabajos tienen carácter narrativo y, aunque describen los logros registrados en diversos ámbitos de la operación, no responden a un enfoque basado en los resultados, no son suficientemente fácticos y no incluyen referencia alguna al marco de presupuestación basada en los resultados de la

operación correspondiente. En opinión de los inspectores, el informe sobre la marcha de los trabajos es un instrumento de vigilancia y, como tal, debe reflejar el progreso respecto de los objetivos establecidos y los logros previstos incluidos en los marcos de presupuestación basada en los resultados.

72. Además de en los informes sobre la marcha de los trabajos, el rendimiento sustantivo en relación con los marcos de presupuestación basada en los resultados queda reflejado en los informes sobre la ejecución del presupuesto, que incluyen la "serie de pruebas". Para aplicar adecuadamente los principios de la gestión basada en los resultados, los diversos componentes deben reunir datos a lo largo del año, y esos datos deben resumirse en una serie de pruebas que fundamenten todos los indicadores de progreso y productos efectivos en los informes sobre la ejecución del presupuesto de las misiones. No obstante, este mecanismo, que en teoría fue diseñado, entre otras cosas, para mejorar la vigilancia, no es sino un instrumento de presentación de informes, que las misiones no utilizan sistemáticamente para vigilar el rendimiento. Se considera parte de la "burocracia", una carga administrativa más, ya que no existe ningún sistema automatizado de información que facilite su introducción. En muchos casos, los datos que deben demostrar el rendimiento se reúnen con prisas en el último momento, cuando se aproxima la fecha de presentación del informe sobre la ejecución. La Junta de Auditores recomendó que los auditores residentes de las misiones confirmaran la validez de las series de pruebas. Los inspectores son partidarios de que se haga así.

73. En un instrumento nuevo, la aplicación de presupuestación institucional, que inicialmente debía haberse puesto en marcha a mediados de 2006, como parte de las instrucciones presupuestarias para el ejercicio financiero 2007/2008, se incluirá un apartado en el cual las misiones deberán indicar los marcos de presupuestación basada en los resultados previstos para los presupuestos y referirse a esos marcos como parte del informe sobre la ejecución, incluida la serie de pruebas. En las negociaciones contractuales de la aplicación de presupuestación institucional se han planteado problemas jurídicos y, en este momento, se prevé que se empiece a utilizar en julio de 2006 o en julio de 2007. En los párrafos siguientes se amplía la descripción de este instrumento, que se espera mejore la capacidad de supervisión y presentación de informes respecto de la aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las misiones de mantenimiento de la paz. Los inspectores acogen favorablemente esta iniciativa encaminada a seguir fortaleciendo la aplicación de ese tipo de presupuestación, pero debería haberse introducido antes.

74. La Asamblea General, en su resolución 57/290 B, pidió al Secretario General que expusiera "con más detalle el vínculo entre los objetivos de las misiones y los recursos solicitados en los proyectos de presupuesto para las operaciones de mantenimiento de la paz correspondientes al período comprendido entre el 1º de julio de 2004 y el 30 de junio de 2005". Además, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Presupuesto destacó la importancia de establecer vínculos entre los sistemas financieros y los sistemas de vigilancia de programas, que constituyen un elemento esencial de la presupuestación basada en los resultados. "La Comisión tiene el propósito de volver a ocuparse de este asunto cuando examine la próxima serie de presupuestos de operaciones de mantenimiento de la paz en 2006" (A/59/736).

75. Actualmente, la vinculación entre los recursos y los productos es limitada y cabría introducir nuevas mejoras en este ámbito. En última instancia se informa de los gastos a través del IMIS, mientras que los marcos de presupuestación basada en los resultados no se incluyen en

el Sistema Integrado de Seguimiento. Además, ninguno de los dos sistemas ofrece enlaces y el Sistema Integrado de Seguimiento no se considera adecuado a tales efectos. Es necesario elaborar sistemas eficaces de contabilidad de costos que vinculen los gastos con los resultados y adoptar un instrumento de programación que vincule a los recursos con los resultados previstos. No se trata ésta de una cuestión exclusiva de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que en el resto de la Secretaría de las Naciones Unidas se da la misma situación. En la actualidad ningún sistema de información sobre gestión vincula los recursos y los resultados de ningún programa financiado con cargo al presupuesto ordinario.

76. La respuesta que ha dado la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General a la necesidad de mitigar los riesgos inherentes a elaborar presupuestos complejos y de gran envergadura, con una consignación aprobada de alrededor de 5.100 millones de dólares, utilizando una aplicación basada en Excel, es la aplicación de presupuestación institucional. Esa aplicación incluirá un apartado en el cual la misión deberá indicar los marcos de presupuestación basada en los resultados previstos para los presupuestos y referirse a esos marcos como parte del informe sobre la ejecución, incluida la serie de pruebas. Esto sustituirá a los cuadros de Microsoft Office que se utilizan actualmente y también contribuirá a institucionalizar un marco de supervisión.

77. Las políticas de supervisión de la ejecución de la presupuestación basada en los resultados en relación con el plan original a lo largo del año (por ejemplo, la frecuencia y la función de supervisión y presentación de informes en las misiones o entre las misiones y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) y la decisión de utilizar o no el instrumento de elaboración de presupuestos con tal fin serán responsabilidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las misiones. La práctica de la gestión basada en los resultados durante el año presupuestario y la adopción de medidas correctivas si la obtención de resultados está atrasada, son una cuestión cotidiana de gestión orientada a los resultados que va más allá de la elaboración de informes presupuestarios. Los informes presupuestarios y de ejecución ofrecen anualmente un breve panorama general del plan y del rendimiento real, que se traduce en una propuesta a los Estados Miembros, pero no orientan todos los procesos de gestión entre uno y otro. La función mayor en lo que respecta a impulsar la gestión basada en los resultados a lo largo del año sería responsabilidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de las misiones.

78. La aplicación de presupuestación institucional no incluirá ningún sistema para vigilar los gastos, que sí forma parte del mecanismo de vigilancia de fondos existente. La nueva aplicación es un instrumento de elaboración de presupuestos. Inicialmente, no habrá ningún enlace automatizado con el IMIS, ya que no hace falta para aplicar las instrucciones presupuestarias; además, el IMIS no está preparado para incluir los marcos de presupuestación basada en los resultados. El único vínculo necesario es que exista correspondencia entre el "presupuesto anterior" utilizado en el informe sobre la ejecución como referencia respecto de la cual las misiones informan de sus gastos, así como las sumas del "presupuesto actual" respecto de las cuales las misiones deben comparar las sumas del proyecto de presupuesto y justificar las variaciones, y las asignaciones que figuran en el IMIS. La División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contabilidad General ha incluido en los requisitos funcionales que en el futuro el sistema tenga enlaces automatizados con el IMIS o cualquier otro sistema de planificación institucional de los recursos, de ser necesario y con sujeción a otras opciones que elijan las

Naciones Unidas en cuanto a tecnología de la información y a planificación institucional de los recursos.

79. El vínculo entre los resultados y los recursos será igual al existente. El personal, en lo que se refiere al número de puestos, se carga a los componentes respectivos de la presupuestación basada en los resultados, pero los elementos del marco no están vinculados con los recursos mediante cifras concretas. La División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicó que las consecuencias de determinar los gastos por componente, logro previsto o incluso producto serían significativas y que esa función no se preveía en la aplicación de presupuestación institucional que se estaba elaborando. La OPPP tendría que establecer un sistema de factores que inciden en los gastos de funcionamiento, incluido un registro de empleo del tiempo para el personal, con el fin de planificar los costos de los elementos de la presupuestación basada en los resultados y realizar el seguimiento de los gastos (por ejemplo, el número y el tipo de pasajeros de cada uno de los vuelos efectuados por las misiones, de modo que el total de los gastos de un vuelo pudiera distribuirse entre los distintos componentes de la misión según el número y el tipo de pasajeros). Esto sería también así en el caso de transporte terrestre; por ejemplo, cuando se recoge a varios funcionarios de las Naciones Unidas en el aeropuerto, los gastos de transporte deberían determinarse previamente, incluido el tiempo invertido por el conductor, la gasolina, etc., y luego dividirse entre los distintos componentes de la misión, según el tipo de personal, el número de pies cuadrados que ocupan los distintos tipos de funcionarios en los locales, etc. A este respecto, un grupo de consultores de la OPPP está realizando un estudio sobre la viabilidad de determinar los costos de los elementos que no sean insumos, tanto en relación con el presupuesto ordinario, como con el de mantenimiento de la paz. Se prevé que el estudio esté listo a principios de 2006 y contenga datos nuevos que permitan adoptar una decisión informada al respecto.

80. Entre tanto, los inspectores consideran que las funciones de la aplicación de presupuestación institucional previstas actualmente bastan para avanzar de la presupuestación basada en los resultados hacia la gestión basada en los resultados y que debe examinarse atentamente la posibilidad de asignar más cargas administrativas (es decir, el uso de registros de tiempo y similares) a las misiones, ya que podría no ser un enfoque práctico ni realista. Por último, pero no por ello menos importante, cabe señalar que, pese a los esfuerzos necesarios para que las operaciones de mantenimiento de la paz sean más eficientes, con frecuencia su eficiencia depende de decisiones políticas. En cualquier caso, la determinación de los gastos en niveles distintos del marco de presupuestación basada en los resultados sólo puede llevarse a efecto una vez que los componentes de esa presupuestación se refinan, y este es otro de los ámbitos en que se está trabajando; haría falta un análisis minucioso de la relación costo-beneficio para determinar cuáles serían las ventajas de determinar los gastos en los distintos niveles del marco de presupuestación basada en los resultados.

Recomendación 10

El Secretario General debe:

a) Indicar a la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que acelere la labor en marcha para elaborar la aplicación de presupuestación institucional;

b) Asegurar que el proyecto de la aplicación de presupuestación institucional sea compatible con los sistemas de gestión de la información existentes para facilitar la ejecución de la gestión basada en los resultados.

81. El marco de criterios de referencia de la Dependencia Común de Inspección para la gestión basada en los resultados se basa en tres pilares: el ciclo de planificación a evaluación, las políticas de gestión de los recursos humanos y el uso de tecnología de la información en apoyo de la aplicación de un enfoque basado en los resultados. No es posible aplicar ese tipo de enfoque si no existe un plan integral que tenga en consideración los tres pilares. Cuando se introdujo la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz se elaboraron varios instrumentos de apoyo basados en Microsoft Office (cuadros de Word y hojas de cálculo de Excel). No obstante, no cabe considerar que se trata de un "enfoque integral" de la introducción de la presupuestación basada en los resultados. De hecho, algunas misiones de mantenimiento de la paz han elaborado una aplicación propia para satisfacer sus necesidades particulares, sin el apoyo central del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Además, en 2003 se introdujo el mecanismo de vigilancia de los fondos, después de que se pusiera en marcha la presupuestación basada en los resultados, y todavía no se ha elaborado la aplicación de presupuestación institucional. La demora en la introducción de esa aplicación demuestra una vez más que no se ha adoptado un enfoque amplio respecto de ese tipo de presupuestación; deberían haberse previsto y elaborado sistemas de gestión de la información e instrumentos de apoyo adecuados desde el principio, cuando se introdujeron los marcos de presupuestación basada en los resultados.

82. Los inspectores consideran que la presentación de informes debe consolidarse en un único tipo o formato de informe, que se presentaría trimestralmente, como el informe actual sobre la marcha de los trabajos, pero que incluiría un resumen de los marcos de presupuestación basada en los resultados y tal vez un breve panorama general de la situación financiera. Además, habría un informe anual más detallado, similar al informe actual sobre la ejecución pero que incluyera, aparte de la información sobre los marcos de presupuestación basada en los resultados y los datos financieros actuales, una descripción más minuciosa de la parte sustantiva. La introducción de elementos de la presupuestación basada en los resultados en los informes trimestrales sobre la marcha de los trabajos contribuiría a mejorar la participación de los directivos sustantivos en la aplicación y comprensión de la presupuestación basada en los resultados, lo cual ayudaría a modificar la opinión que tienen ahora muchos funcionarios sustantivos, que consideran ese tipo de presupuestación una cuestión meramente presupuestaria. Combinar la información financiera y la sustantiva, consolidando los informes sobre la marcha de los trabajos y los relativos a la ejecución en un formato único, también ofrecería un panorama amplio de las misiones en un solo instrumento.

83. Cabe señalar que los sistemas de información sobre el rendimiento deben contar con el apoyo de una infraestructura fiable de telecomunicaciones. Ello reviste particular importancia en los entornos de mantenimiento de la paz. En las misiones que realizaron los inspectores no hallaron problemas en este ámbito.

Recomendación 11

Con el fin de afianzar y demostrar el aumento de la eficiencia y de los beneficios logrados mediante la presupuestación basada en los resultados, el Secretario General debe consolidar los informes actuales sobre la marcha de los trabajos y sobre la ejecución relacionados con los marcos de presupuestación basada en los resultados en informes únicos dirigidos tanto al Consejo de Seguridad como a la Asamblea General. El primer tipo de informes se presentaría trimestralmente, como el informe actual sobre la marcha de los trabajos, pero debería comprender un resumen de los marcos de presupuestación basada en los resultados e incluso un breve panorama general de la situación financiera. El segundo tipo de informes sería anual y más detallado, similar al informe sobre la ejecución actual, pero incluiría, además de la información relativa a los marcos de presupuestación basada en los resultados y los datos financieros, descripciones más minuciosas de la parte sustantiva.

Criterio 7

Utilización efectiva de las conclusiones que arrojen las evaluaciones

Evaluación en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

84. Las conclusiones y recomendaciones derivadas de las actividades de evaluación deben aprovecharse de manera efectiva presentando informes y transmitiendo los datos relativos a los resultados oportunamente. También deben ser la base principal del ciclo siguiente de planificación de programas, preparación de presupuestos, supervisión y evaluación, así como de la formulación de políticas. Además de estas evaluaciones *a posteriori*, también debería recurrirse más a las evaluaciones en tiempo real durante las operaciones a fin de lograr objetivos concretos (resultados previstos).

85. La evaluación es un ámbito deficiente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; de hecho, con frecuencia se confunde el término con el de auditoría, como indicaron varios directivos a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna cuando se les preguntó por los mecanismos de evaluación existentes en el Departamento. Según la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, evaluación es:

La apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones...

La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación tan sistemática y

objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida.

Nota: En algunos casos, la evaluación entraña la definición de normas adecuadas, el examen de los resultados en función de esas normas, una apreciación de los resultados efectivos y previstos y la identificación de lecciones pertinentes¹³.

86. La introducción de los marcos de presupuestación basada en los resultados ha ayudado a algunos directivos a evaluar mejor el rendimiento pero, según se indica más arriba, esa presupuestación no se utiliza sistemáticamente como instrumento de gestión y el rendimiento se vigila en relación con metas establecidas con anterioridad, y suele informarse al respecto cuando llega el momento de presentar el informe sobre la ejecución al fin del ciclo presupuestario. El uso de marcos de presupuestación basada en los resultados como elemento de evaluación se deja a criterio de los directivos de las misiones y algunas lo encuentran útil y lo utilizan ampliamente; en general, se realizan evaluaciones en casos determinados. Los directivos utilizan instintivamente la autoevaluación, sin haber recibido capacitación específica y sin que la sede del Departamento de Operación de Mantenimiento de la Paz les haya dado orientación común sobre técnicas de evaluación.

87. Los efectos de la presupuestación basada en los resultados y el empeño en aplicarla se perciben mejor en las operaciones sobre el terreno que en la sede del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Algunas operaciones consideran que la utilización de técnicas de presupuestación basada en los resultados es ventajosa para su gestión y han elaborado instrumentos propios sin apoyo de la Sede. Como ejemplo cabe mencionar un mecanismo de vigilancia y presentación de informes, basado en Lotus Notes y elaborado por la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), que permite realizar el seguimiento del estado de aplicación de los marcos de presupuestación basada en los resultados y facilita la vigilancia constante y sistemática, así como la presentación de informes y la evaluación posteriores. Los inspectores estiman que esta iniciativa es un punto de referencia en la aplicación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz.

88. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no existe una función oficial de evaluación.

Después que en 2003 el Secretario General la aprobara, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció una función de evaluación en la División Militar, que se encarga de evaluar las normas militares y las cuestiones de política de las misiones de mantenimiento de la paz y de informar al respecto, así como de formular observaciones sobre cuestiones concretas a petición del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En el informe del Secretario General

¹³ *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en los resultados* (París, OCDE, 2002).

(A/60/640) se reconoce que la Secretaría dispone de cierta capacidad para evaluar los componentes militar y de policía¹⁴.

No obstante, no puede considerarse una capacidad de evaluación uniforme, ya que, en general, el equipo de evaluación está dirigido por consultores externos (es decir, generales o comisarios de policía retirados).

89. Se ha creado una Sección de Prácticas Óptimas de Mantenimiento de la Paz, que se encarga de prestar asistencia en la planificación, realización, gestión y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz extrayendo enseñanzas de las experiencias, resolviendo problemas y transfiriendo prácticas óptimas en el mantenimiento de la paz a cargo de las Naciones Unidas. Con tal fin, realiza una gama amplia de actividades y labores, que incluyen: a) gestión de conocimientos; b) análisis y elaboración de políticas; y c) obtención de enseñanzas. El objetivo general es promover y afianzar una cultura de prácticas óptimas en el mantenimiento de la paz a cargo de la Naciones Unidas ayudando a establecer y desarrollar los mecanismos y hábitos de trabajo que permiten compartir conocimientos.

90. En opinión de los inspectores, una "Sección de Prácticas Óptimas" no puede desempeñar la función para la que se creó si carece de capacidad de evaluación; ya que entre otras cosas, debería prestar apoyo y orientación centrales adecuados para la autoevaluación. Además, sólo cabe extraer enseñanzas cuando los resultados efectivos se evalúan en relación con los previstos y en un análisis posterior se determina que hay una enseñanza que extraer, ya sea buena o mala; las prácticas no recomendables deben también compartirse como experiencia de aprendizaje.

Recomendación 12

El Secretario General debe:

a) Institucionalizar oficialmente la autoevaluación de los programas como elemento integral del sistema de supervisión de las operaciones de mantenimiento de la paz; y

b) Proporcionar a la Sección de Prácticas Óptimas de Mantenimiento de la Paz una capacidad de evaluación suficiente para ayudar a las operaciones de mantenimiento de la paz en la labor de autoevaluación y realizar evaluaciones temáticas.

¹⁴ Observaciones oficiales recibidas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Criterio 8

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

Internalización de la gestión basada en los resultados en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz: necesidad de capacitación

91. La internalización efectiva de la gestión basada en los resultados en la totalidad de cada una de las organizaciones es un factor clave para que se aplique con éxito. Ello entraña que en la organización de que se trate se defina una responsabilidad institucional clara respecto de la asistencia para introducir de forma ordenada y sistemática la gestión basada en los resultados y supervisarla, así como asegurar su ejecución coherente; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha establecido coordinadores de la presupuestación basada en los resultados en la Sede y en las misiones, e incluso en los distintos componentes de cada una de las misiones, se trata de una iniciativa positiva.

92. Para que la internalización sea eficaz, es necesario elaborar una estrategia de capacitación que promueva el cambio en la gestión de toda la Organización y mediante la cual los directivos y el personal de todos los niveles se familiaricen con todos los conceptos y requisitos de la gestión basada en los resultados, así como con sus efectos para su trabajo.

93. Las primeras iniciativas de capacitación en presupuestación basada en los resultados se emprendieron en 2002 con la realización de un seminario regional para todas las misiones de mantenimiento de la paz (seminario de Turín). Además, se han realizado otros seminarios de capacitación en la materia (Chipre, 2003 y Marrakech, 2005); los seminarios celebrados en 2002 fueron concebidos e impartidos por la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, mientras que el seminario de 2005 estuvo dirigido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con participación de la División mencionada. Antes de que las operaciones de mantenimiento de la paz introdujeran la presupuestación basada en los resultados, se brindó capacitación a los jefes administrativos y a los oficiales jefes de presupuesto para facilitar que tuvieran un concepto común de la presupuestación basada en los resultados. En los seminarios se trató de la teoría y la práctica, así como de cuestiones conceptuales y metodológicas, con el fin de ofrecer definiciones claras. Gracias a los seminarios anuales que se impartieron posteriormente a los directivos superiores de las distintas misiones, la Secretaría pudo armonizar más los conceptos y metodologías relativos a la presupuestación basada en los resultados entre todas sus operaciones. Como parte de su función de proporcionar apoyo, capacitación y orientación sobre cuestiones financieras y presupuestarias a las operaciones de mantenimiento de la paz, el Servicio de Gestión y Apoyo Financieros del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, incorporó la presupuestación basada en los resultados en su programa de trabajo de 2004. Ese Servicio, en colaboración con la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ha dado varios seminarios sobre presupuestación, que incluían capacitación en presupuestación basada en los resultados, para el personal de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (OUNCI), la Misión de Administración Provisional de las Naciones

Unidas en Kosovo (UNMIK), la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) y la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS); según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre los participantes en los seminarios estaban los coordinadores de la presupuestación basada en los resultados.

94. Debido a las rigurosas condiciones de servicio que allí imperan, el personal considera las operaciones de mantenimiento de la paz un destino temporal. Además, la asignación a esas operaciones no se recompensa adecuadamente y no tiene efectos importantes para el desarrollo posterior de la carrera. Como consecuencia de ello, el movimiento de personal es grande, lo cual plantea un grave problema en lo referente al mantenimiento de conocimientos sólidos y actualizados en esas operaciones, incluso sobre presupuestación basada en los resultados. Como se ha indicado en numerosos estudios, ese tipo de presupuestación no es un acto aislado, no se produce de la noche a la mañana, sino que es un proceso continuado, que está a cargo de personas; por lo tanto, es necesario hallar los mecanismos de capacitación e intercambio de conocimientos adecuados para mantener un nivel razonable de competencia en la aplicación de la gestión basada en los resultados en las misiones. Los inspectores observaron que la mayoría de los coordinadores de la presupuestación basada en los resultados de los distintos componentes de las misiones sobre el terreno que visitaron no habían recibido capacitación alguna en la materia.

95. Ya se han llevado a cabo varios seminarios, pero, habida cuenta de la elevada tasa de movimiento de personal, ese tipo de capacitación, si bien es necesaria, no basta. Es preciso complementarla con un esfuerzo mayor en la utilización de tecnología de la información con fines de capacitación. Los inspectores consideran que hace falta asignar más recursos de capacitación, tanto humanos como financieros. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se encarga de prestar apoyo a las operaciones y debe velar por la capacitación del personal y por que se mantengan unos conocimientos razonables en las misiones.

96. Es necesario elaborar una estrategia de capacitación a plazo mediano y largo, como pidió la Asamblea General en su resolución 59/296. La estrategia debe tener en consideración la elevada tasa de movimiento de personal y la necesidad de sistematizar los procesos de capacitación; además, debe incorporar mecanismos e instrumentos eficaces y flexibles, como un mayor uso de tecnología de la información y módulos de capacitación en línea. También se debe hacer un énfasis mayor en la capacitación de los directivos sustantivos y en los programas obligatorios de orientación. La capacitación del personal recién contratado, incluidos los directivos superiores sustantivos, debe tener una prioridad elevada. Pese a que se ha preparado material de capacitación, es necesario seguir trabajando para facilitar la aplicación de la presupuestación basada en los resultados. A este respecto, no es necesario volver a inventar la rueda; en el sistema de las Naciones Unidas existe una cantidad considerable de material de capacitación en gestión basada en los resultados, incluidos módulos en línea, que podría adaptarse fácilmente a las necesidades de las operaciones de mantenimiento de la paz.

97. La capacitación es el primer paso hacia la resolución de uno de los problemas principales de la aplicación de un enfoque basado en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz; es necesario que el concepto se entienda de la misma manera tanto en los distintos departamentos de la Secretaría como en los distintos niveles jerárquicos, desde los órganos legislativos, incluidos los directivos superiores sustantivos, hasta los funcionarios de nivel

inferior; a este respecto, podría ser conveniente también dar al Consejo de Seguridad una sesión de información sobre técnicas basadas en los resultados.

Recomendación 13

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe elaborar un módulo de capacitación en gestión basada en los resultados, aprovechando el marco de criterios de referencia de la Dependencia Común de Inspección en la gestión basada en los resultados y otros módulos preparados por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, con el fin de capacitar a todo el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz y, con carácter prioritario, a los directivos superiores y a los coordinadores de la gestión basada en los resultados. Ese módulo debe estar disponible en línea y utilizarse sistemáticamente en la orientación de todo el personal contratado para prestar servicio en operaciones de mantenimiento de la paz. También debe ponerse a disposición de los miembros del Consejo de Seguridad, la Quinta Comisión de la Asamblea General, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, la Junta de Auditores, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la Dependencia Común de Inspección y todos los demás órganos relacionados con las operaciones de mantenimiento de la paz, con fines de autoaprendizaje. Además, el Secretario General debe organizar sesiones de información o capacitación en que puedan participar los miembros de los órganos y organismos mencionados.

Criterio 9

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

98. La gestión del conocimiento puede ser un instrumento importante para reforzar y complementar la gestión basada en los resultados. Toda estrategia amplia de gestión del conocimiento debe tener en consideración el carácter interfuncional de la cuestión, ya que en ella intervienen distintos ámbitos de las operaciones, desde los servicios de recursos humanos hasta los de tecnología de la información y las comunicaciones. En el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no existe una estrategia amplia de gestión del conocimiento, aunque hay varias iniciativas impulsadas por la Sección de Prácticas Óptimas de Mantenimiento de la Paz, como se ha indicado anteriormente en el presente informe.

Cuestiones de gestión

99. Los parámetros de referencia señalados más arriba completan la primera parte del marco de criterios de referencia de la Dependencia Común de Inspección, dedicada al ciclo que va de la planificación a la evaluación. No obstante, los inspectores consideran que para aplicar debidamente la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz es necesario adoptar medidas respecto de cuestiones que forman parte de otros ámbitos de gestión, como los recursos humanos, los sistemas de gestión de la información, etc. En los

párrafos siguientes se destacan los ámbitos que en teoría no estarían incluidos en la presupuestación basada en los resultados sino en un enfoque más amplio de gestión basada en los resultados. Con todo, los inspectores consideran que son importantes en la aplicación de todo enfoque basado en los resultados.

100. En el contexto del presente informe es preciso tratar, en particular, de la delegación de autoridad y la rendición de cuentas. Se ha señalado que hay una necesidad urgente de seguir ampliando el enfoque de gestión basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz. Ello entrañaría, entre otras cosas, un aumento de la rendición de cuentas y de la delegación de atribuciones a las misiones de mantenimiento de la paz en materia de gestión financiera y de los recursos humanos (es decir, gestión del desempeño individual por medio del sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional (e-PAS), recompensas y sanciones, contratación local, etc.), así como en el ámbito financiero.

1. Delegación de autoridad

101. "El objetivo primordial de la delegación de autoridad es favorecer una utilización más eficaz de todos los recursos y facilitar la aparición de organizaciones más ágiles y con mayor capacidad de reacción, lo que aumentaría el rendimiento general. La delegación de autoridad es, pues, un requisito indispensable si se desea aplicar con éxito la gestión basada en los resultados: para que los administradores sean responsables de los resultados que obtienen, deben estar debidamente facultados mediante una delegación clara de autoridad en todos los sectores, incluida en especial la gestión de los recursos humanos. Al igual que en el sector privado, en las administraciones públicas se ha registrado una marcada tendencia a crear un estilo de gestión menos desconfiado y restrictivo, gracias a una mayor delegación de autoridad en los supervisores. Lo que se propugna ahora no es ya la delegación de autoridad en los administradores por razones de conveniencia, que siempre ha existido en distintos procedimientos administrativos, sino más bien una modificación total de la cultura de la gestión."¹⁵

102. En general, existe una línea de mando institucionalizada clara que desciende desde el nivel más elevado de autoridad legislativa hasta el nivel inferior de las operaciones de mantenimiento de la paz.

103. "Las propias misiones de mantenimiento de la paz también han evolucionado considerablemente en los últimos años, convirtiéndose en complejas operaciones de carácter multidimensional con sus propias capacidades intelectuales, administrativas y logísticas. La Sede ha delegado en el terreno atribuciones considerables, tendencia que se prevé continúe en el futuro."¹⁶ Los inspectores acogen favorablemente este enfoque y están convencidos de que es

¹⁵ "Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/2004/5).

¹⁶ "Informe de ejecución financiera correspondiente al período comprendido entre el 1º de julio de 2003 y el 30 de junio de 2004 y proyecto de presupuesto de la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz correspondiente al período comprendido entre el 1º de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006: informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto" (A/59/784, de 18 de abril de 2005).

preciso examinar y aumentar la flexibilidad y la delegación de atribuciones en las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto en el ámbito financiero como en el de la gestión de los recursos humanos.

104. Uno de los requisitos previos de una delegación de atribuciones racional en la aplicación del enfoque basado en los resultados es que los directivos den prueba de las aptitudes necesarias. La responsabilidad de traducir los mandatos del Consejo de Seguridad en objetivos de las misiones y la subsiguiente plasmación en logros previstos concretos en relación con cada uno de los componentes es responsabilidad de los directivos superiores sustantivos. El jefe de la misión o representante especial debe rendir cuentas del desempeño de la misión y en él recae la responsabilidad última de establecer los logros previstos del nivel inmediatamente inferior de gestión que supervise. Lamentablemente, los criterios para elegir a los jefes de misión o representantes especiales no incluyen capacitación en materia de gestión ni experiencia sustantiva de gestión, como tampoco capacitación en gestión basada en los resultados, que deberían ser algunos de los requisitos previos indispensables para ocupar ese tipo de puestos.

105. Es preciso habilitar a los directivos de las operaciones de mantenimiento de la paz mediante capacitación adecuada y mediante servicios centrales de apoyo eficaces, que debe proporcionar el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Cuando se contrate a directivos nuevos y cuando se asigne, ascienda o reasigne a personal a puestos directivos, es necesario hacer hincapié en las competencias de gestión adecuadas, así como en la participación de los directivos actuales en programas de perfeccionamiento en materia de liderazgo y gestión. No es posible obligar a los directivos a rendir cuentas si no se les habilita mediante capacitación y apoyo, flexibilidad en la utilización de los recursos asignados y atribuciones que estén en consonancia.

2. Rendición de cuentas

106. En su marco para la gestión de los recursos humanos, la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) define la rendición de cuentas del modo siguiente:

Concepto que supone asumir todas las responsabilidades y cumplir los compromisos contraídos; finalizar aquellos de los que es responsable el funcionario dentro de los plazos previstos y al costo y nivel de calidad estipulados; actuar conforme a los reglamentos y estatutos de la organización; apoyar a los subalternos, cumplir funciones de supervisión y asumir la responsabilidad de los trabajos delegados; asumir la responsabilidad de las propias deficiencias y, si procede, las de la dependencia o unidad de trabajo¹⁷.

107. Como ejemplo de rendición de cuentas sin disponer de las atribuciones correspondientes, un comandante de las fuerzas señaló la dificultad que tenía para obtener determinados productos de que era responsable (horas de patrulla aérea), ya que cada vez que necesitaba realizar operaciones aéreas tenía que pedir autorización a las autoridades civiles. Además señaló que los contingentes que actúan bajo estandarte de las Naciones Unidas no lo hacen en condiciones uniformes en cuanto a capacitación, equipo, etc., problema que resulta difícil de resolver. Cabe señalar que ello convierte el despliegue razonable de contingentes en una cuestión complicada; y

¹⁷ CAPI, "Marco para la gestión de los recursos humanos", Glosario, pág. 20.

la situación se ve agravada por las condiciones específicas establecidas por los Estados Miembros que proporcionan los contingentes y por el hecho de que se rijan por memorandos de entendimiento particulares.

108. Las situaciones como las descritas en el párrafo anterior no facilitan la identificación requerida con los productos que deben obtenerse, y sin ello no existe rendición de cuentas. El aumento necesario en la posibilidad de medir los diversos elementos de los marcos de presupuestación basada en los resultados debe ir acompañado de un aumento de la rendición de cuentas y de la delegación de atribuciones correspondiente, ya que el personal en que se delegue "una facultad particular debe saber de qué es responsable y el personal que delegue esa autoridad debe interpretar del mismo modo la actuación que se espera del personal al que se delegue la autoridad"¹⁸. A este respecto, son cruciales el compromiso y la participación constante de los directivos de todos los niveles, empezando por los superiores.

109. Para aplicar adecuadamente un enfoque basado en los resultados es imprescindible que haya flexibilidad en la gestión, y esa flexibilidad podría ser un factor de motivación importante para que los directivos logran economías adicionales. Los directivos consideran también que la presupuestación basada en los resultados podría servir para hallar otros medios de hacer economías. A este respecto, el sistema actual no funciona debidamente como incentivo para obtener economías adicionales, ya que los directivos creen que las economías en los presupuestos actuales se traducirán posteriormente en recortes presupuestarios. Así pues, el sistema en vigor promueve los gastos y la presupuestación en exceso, mientras que un grado mayor de flexibilidad en la gestión podría promover las economías si los fondos así liberados se utilizaran en otro aspecto de la operación, de ser necesario, en lugar de emplearse para justificar recortes presupuestarios futuros. También es necesario comprender que la gestión basada en los resultados es un método flexible de planificar y adoptar decisiones, como se indica en la serie de informes sobre el tema preparados por la Dependencia Común de Inspección, en los cuales se hace clara la referencia a la necesidad de "determinar los programas y actividades de bajo rendimiento, obsoletos o marginales a lo largo del tiempo y reasignar los recursos no sólo a los que hayan demostrado ser eficientes y útiles, sino también a los programas que se consideren de más alta prioridad"¹⁹.

110. La reasignación de los fondos economizados, por ejemplo a proyectos de efecto rápido administrados por las misiones, podría ser un incentivo para que los directivos procuraran ahorrar, con lo que se promovería una utilización mejor de los recursos. Esta propuesta figura en el informe Brahimi²⁰, en que se pedía "flexibilidad para que los jefes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas puedan financiar proyectos de efecto rápido que mejoren efectivamente las condiciones de vida de la población de la zona de la misión". Un entorno en que los factores imprevistos y externos tienen una influencia tan significativa exige una flexibilidad mayor de los directivos, que deberían estar en condiciones de reaccionar rápidamente ante los cambios sin

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), DG/Note/02/11, de 21 de mayo de 2002.

¹⁹ JIU/REP/2004/5 (véase la nota 15 *supra*).

²⁰ Véase la nota 1 *supra*.

verse obstaculizados por entornos excesivamente regulados. No obstante, el aumento de la delegación de atribuciones y de la flexibilidad debe ir acompañado por un aumento de la rendición de cuentas.

Recomendación 14

El Secretario General debe realizar un examen de la gestión de los recursos humanos en todos sus aspectos en las operaciones de mantenimiento de la paz con el fin de ajustar las políticas, reglamentaciones, normas, procedimientos y prácticas a las necesidades particulares de esas operaciones en un marco de gestión basada en los resultados y presentar un marco de políticas de gestión de los recursos humanos revisado para que lo examine y apruebe la Asamblea General en la continuación de su sexagésimo primer período de sesiones.

111. "La rendición de cuentas es aplicable en todos los niveles, desde la cumbre hasta la base. Los jefes ejecutivos y los jefes de las principales dependencias orgánicas serán, pues, los primeros a los que se considerará responsables de los resultados que se prevé obtener."²¹ El sistema de evaluación de la actuación profesional (PAS) es el principal instrumento que existe para evaluar el desempeño de las personas y es el modo más eficaz de hacer efectiva la rendición de cuentas a nivel individual. Con todo, en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las operaciones de esa índole no se usa sistemáticamente, ya que los planes de trabajo individuales no siempre están debidamente relacionados con los programas encomendados y no se aplica a todos los niveles jerárquicos (sólo se evalúa periódicamente al personal de categoría D.2 y categorías inferiores). Para aplicar de forma generalizada la gestión basada en los resultados hace falta que cambien los mecanismos de rendición de cuentas, ya que los sistemas orientados al desempeño deben sustituir a los sistemas tradicionales basados en el cumplimiento.

112. Los directivos y administradores superiores son los primeros que deben rendir cuentas de los resultados y en ellos recae la responsabilidad de demostrar un empeño inquebrantable en aplicar el enfoque basado en los resultados. Como se ha indicado en el presente informe, este aspecto es susceptible de mejora; en varios documentos se ha señalado la necesidad de que aumente la participación de los directivos en la aplicación de la presupuestación basada en los resultados y así lo confirman los inspectores. La transformación de la presupuestación basada en los resultados en gestión basada en los resultados fracasará si no existe un empeño mayor en todos los niveles jerárquicos, en particular en la cúspide de la Organización.

3. Supervisión

113. Auditoría es:

Una actividad de control independiente y objetiva que tiene como fin añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección.

²¹ JIU/REP/2004/5 (véase la nota 15 *supra*).

Nota: se debe distinguir entre la auditoría de regularidad (financiera), que se centra en el cumplimiento de los estatutos y regulaciones aplicables, y la auditoría de resultados, que se ocupa de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia. La auditoría interna constituye una evaluación de los controles internos realizados por una unidad que rinde cuentas a la dirección, en tanto que la auditoría externa es realizada por una entidad independiente²².

114. En las operaciones de mantenimiento de la paz, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna desempeña las funciones de auditor interno; en cada operación hay auditores residentes y las misiones se someten anualmente a auditoría; los auditores dependen de esa Oficina y no del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La Junta de Auditores lleva a cabo auditorías externas. A este respecto, los inspectores observaron un grado importante de lo que podría definirse como "fatiga de supervisión". Los directivos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz indicaron que actualmente el Departamento está sujeto a 28 tipos distintos de auditoría, algunos de los cuales se superponen. Como ejemplo ello cabe señalar que, si bien se ha encomendado a la Dependencia Común de Inspección que elabore el presente informe, la Asamblea General, en su resolución 59/296, pidió también al Secretario General que, con carácter prioritario, encomendara "a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna una auditoría general de gestión para examinar las prácticas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y determinar los riesgos y las posibilidades de duplicación, fraude y abuso de autoridad en las siguientes esferas operacionales: finanzas, incluida la preparación del presupuesto...".

115. El exceso de actividades de supervisión no coordinadas genera confusión y podría dar lugar a que los distintos agentes involucrados (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Departamento de Asuntos Políticos, Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Junta de Auditores, Dependencia Común de Inspección, Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y Consejo de Seguridad) formularan orientaciones contradictorias. A este respecto, los inspectores consideran que existe un grado excesivo de microgestión, lo cual va en contra de los principios de todo enfoque basado en los resultados. La Asamblea General debe volver a examinar el modo de canalizar y coordinar la orientación en materia de supervisión del mantenimiento de la paz, así como de realizar su seguimiento de modo estructurado y sistemático. Con el fin de evitar las contradicciones en la orientación, lo primero que hay que hacer es promover un concepto común entre los distintos agentes interesados, incluidos los órganos legislativos, utilizando el mismo lenguaje en relación con la gestión basada en los resultados.

Recomendación 15

La Asamblea General debe pedir a los órganos de supervisión y control, tanto externos como internos, incluidas la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, la Junta de Auditores, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la Dependencia Común de Inspección, que:

²² Véase la nota 13 *supra*.

a) Se ciñan a sus funciones de asesoramiento, que se complementan mutuamente, de la Asamblea General y del Secretario General y se abstengan de inmiscuirse en la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz; y

b) Coordinen sus actividades de supervisión y control con el fin de evitar solapamientos, duplicaciones y posibles contradicciones en la orientación cuando se ocupen de las operaciones de mantenimiento de la paz.

4. Gestión del rendimiento

116. Existe un consenso general respecto de que los ciclos actuales de las actividades de gestión financiera y de los recursos humanos son inadecuados. En la actualidad transcurre aproximadamente un año desde el momento en que se preparan los proyectos de presupuesto y su aprobación. Normalmente el proceso de presupuestación basada en los resultados se inicia cuando, a fines de mayo de cada año, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz formula orientación estratégica. A continuación, en junio, se preparan los marcos de esa presupuestación y, por lo general, la preparación de las estimaciones de los gastos se hace entre julio y septiembre de cada año. Las conversaciones entre la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las misiones tienen lugar desde septiembre hasta diciembre. Entonces los documentos definitivos del proyecto de presupuesto se envían a edición y traducción para que estén listos a más tardar en febrero; la Asamblea General los examina en la continuación de su período de sesiones y da la aprobación definitiva alrededor de mayo o junio. Las operaciones de mantenimiento de la paz están sujetas a un número considerable de factores externos e imprevistos que se ven agravados por entornos que cambian con gran rapidez. Un año es un período muy largo en el mantenimiento de la paz.

117. El sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional (e-PAS) sigue su propio ciclo anual, que se inicia en abril de cada año. No es coherente usar dos ciclos distintos para evaluar el desempeño del personal y el desempeño de las misiones, ya que están estrechamente relacionados. De hecho, las operaciones de mantenimiento de la paz se ven obligadas a adaptarse a distintas funciones de apoyo, como las presupuestarias y las de recursos humanos, que siguen ciclos diferentes. Los inspectores consideran que ello debería ocurrir del modo contrario; las funciones de apoyo deberían ser las que se adaptaran a las necesidades de las operaciones.

118. El excesivo tiempo que transcurre entre la preparación de los proyectos de presupuesto por las misiones, incluidos los marcos de presupuestación basada en los resultados, y la aprobación final por la Asamblea General, hace que la planificación sea una labor compleja. En particular, el establecimiento de objetivos, logros previstos y productos con tanta antelación es poco práctico; además, podría generar marcos de presupuestación basada en los resultados no realistas, que podrían quedar obsoletos nada más ser aprobados, o incluso antes. Los inspectores comparten esta preocupación y la Secretaría debería evaluar el proceso de preparación de los proyectos de presupuesto para reducirlo y hacerlo más eficiente. Según el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Grupo de Trabajo sobre el proceso presupuestario del propio Departamento y el Departamento de Gestión está examinando los plazos actuales y

formulará propuestas para realizar cambios adecuados en los plazos asignados a los dos departamentos.

119. Los inspectores observaron cierta redundancia en la interrelación entre el Servicio de Gestión y Apoyo Financieros del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General. Se trata de un ámbito en que podría mejorar la eficiencia con el fin de reducir el proceso de preparación del proyecto de presupuesto. El análisis de estas posibles deficiencias va más allá del alcance del presente informe, pero se espera que la cuestión se trate al preparar el examen que debe realizar la Oficina de Servicios de Supervisión Interna atendiendo a lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución 59/296.

120. Las misiones de mantenimiento de la paz soportan una carga excesiva de trabajo burocrático constante no relacionado con la ejecución y se invierte una cantidad excesiva de tiempo en preparar los proyectos de presupuesto por programas y en informar sobre distintas cuestiones, en lugar de dedicarlo principalmente a actividades de ejecución y operacionales. Paradójicamente, los proyectos de presupuesto de las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas se preparan bienalmente, mientras que las operaciones de mantenimiento de la paz están sujetas a un ciclo presupuestario anual.

121. La consolidación de la paz toma tiempo. Debería estudiarse la viabilidad de aplicar ciclos presupuestarios más largos en el mantenimiento de la paz y, a este respecto, los inspectores creen que sería beneficioso usar ciclos de planificación más largos, que deberían incluir una suma de recursos indicativa, junto con ciclos más cortos para la asignación firme de recursos, que podría estar supeditada a la renovación de los mandatos; este enfoque podría contribuir a reducir el excesivo trabajo no operacional de las misiones de mantenimiento de la paz. De hecho, el ciclo financiero actual va más allá del mandato de determinadas operaciones; además, la realidad de las operaciones de mantenimiento de la paz exige compromisos financieros que se extienden más allá de los mandatos (por ejemplo, los proveedores de combustible exigen garantías contractuales que les permitan recuperar su inversión inicial en la infraestructura necesaria para abastecer a las operaciones de mantenimiento de la paz).

122. Los sistemas de gestión de la actuación profesional deben servir para comunicar y aclarar las metas de la organización al personal y hacer converger las expectativas respecto del desempeño profesional individual con los objetivos de las misiones. Existe un vínculo directo entre la actuación profesional de cada uno de los funcionarios y el rendimiento programático. Para que exista una idea única de los posibles efectos de la actuación profesional de un funcionario determinado en la ejecución de los programas durante el período evaluado hace falta que el ciclo de evaluación de la actuación profesional coincida con el ciclo presupuestario de las operaciones de mantenimiento de la paz. Los sistemas de gestión de la actuación profesional deben considerarse instrumentos de gestión que ayudan a las operaciones a administrar, orientar y controlar sus recursos cotidianamente.

123. La aplicación de un enfoque racional basado en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz requeriría que los objetivos de la misión tuvieran una plasmación concreta en todos los niveles, desde los componentes, las divisiones, las secciones y las dependencias hasta el nivel individual; a este respecto, no es coherente evaluar la actuación

profesional de los funcionarios, mediante el e-PAS, utilizando un ciclo distinto al que se emplea para evaluar el desempeño de una operación determinada. Este enfoque no tiene sentido y, habida cuenta de que las Naciones Unidas tratan los aspectos financieros del mantenimiento de la paz de un modo específico, mediante dependencias especializadas, como la División de Financiación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, también deberían considerar la posibilidad de ocuparse de la gestión de los recursos humanos dedicados al mantenimiento de la paz de manera acorde, es decir, entre otras cosas, que el ciclo del e-PAS se adapte a las necesidades de las operaciones de mantenimiento de la paz y no al contrario.

Recomendación 16

El Secretario General debe:

***a)* Examinar la disparidad existente entre los ciclos de gestión financiera y de los recursos humanos con el fin de presentar una recomendación a la Asamblea General destinada a armonizarlos; y**

***b)* En el contexto de la preparación del examen del asunto que debe realizar la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, racionalizar el proceso desde la etapa de preparación hasta la presentación y aprobación de los proyectos de presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz.**
