



Asamblea General

Distr. general
4 de febrero de 2003
Español
Original: inglés

Quincuagésimo séptimo período de sesiones

Temas 112 y 119 del programa

Presupuesto por programas para el bienio 2002-2003

Dependencia Común de Inspección

Informe de la Dependencia Común de Inspección sobre el enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio*

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General para su examen sus observaciones y las de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación acerca del informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “El enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio” (JIU/REP/2002/2).

* La presente nota se presentó con retraso a los servicios de conferencias debido a la necesidad de recoger las observaciones de todos los miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación.



Resumen

El presente informe contiene las observaciones del Secretario General y de los miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) acerca del informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) titulado “El enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio”. Las observaciones se refieren a las dos partes del informe: la primera parte trata de los procedimientos de presupuestación y planificación basadas en los resultados que se utilizan en las Naciones Unidas; en la segunda parte se propone la creación de nuevos instrumentos y procedimientos para permitir que el sistema de las Naciones Unidas adopte enfoques más eficaces basados en los resultados y proporcionar a los Estados Miembros un control más efectivo de los progresos hacia el logro de los objetivos de la Declaración del Milenio.

La inspectora plantea diversas cuestiones importantes relativas a la eficacia de los actuales instrumentos para la planificación y programación basadas en los resultados. También destaca, en la segunda parte del informe de la DCI, la carga que los diversos marcos existentes para la evaluación a nivel de los países (documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, evaluaciones comunes para los países, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, etc.) suponen para los gobiernos nacionales considerando la necesidad de presentar múltiples informes; la inspectora se pregunta si los actuales mecanismos de colaboración entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países producen resultados que los Estados Miembros puedan revisar y evaluar eficazmente; señala las dificultades que los mecanismos actuales plantean cuando se trata de integrar medidas a nivel del sistema encaminadas al logro de los objetivos de la Declaración del Milenio; y presenta una propuesta para la preparación de un único informe común sobre el país para todo el sistema de las Naciones Unidas.

El informe de la DCI es un oportuno recordatorio de la necesidad de mantener en examen el enfoque basado en los resultados que se aplica en el sistema de las Naciones Unidas y sin duda alguna suscitará nuevos debates a nivel del sistema sobre las diversas cuestiones de que se trata. Aún apreciando los objetivos en que se basa el informe, en conjunto los miembros de la JJE estiman que el alcance del estudio es demasiado amplio, particularmente en lo que se refiere a la segunda parte y a las vinculaciones que trata de establecer entre las dos partes, para permitir una evaluación global adecuada que pueda llevar a la adopción de medidas complementarias concretas sobre la totalidad del informe. En consecuencia, se propone que, como primer paso, las dos partes del informe se aborden sucesivamente a nivel intergubernamental.

I. Introducción

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “El enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio” consta de dos partes. En la primera se examinan los esfuerzos que se están realizando en el sistema de las Naciones Unidas para aplicar el enfoque basado en los resultados en la planificación, la programación y la presupuestación en el contexto del proceso de reforma de las Naciones Unidas iniciado por el Secretario General en 1997. Contiene un extenso análisis del concepto de resultados que utilizan actualmente las Naciones Unidas en el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 y en el plan de mediano plazo para el período 2002-2005 y presenta diversas observaciones relativas a la definición operacional de resultados en el marco de la Declaración del Milenio. En la segunda parte se examinan la pertinencia y las implicaciones del concepto de resultados para seguir los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En este contexto en el informe se examinan a) los diversos procedimientos utilizados actualmente para la coordinación de las políticas, los planes y las medidas de aplicación a nivel de los países por las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas; b) la preparación por los distintos actores de diversos informes de control y evaluación a nivel de los países; y c) la preparación a nivel mundial de informes múltiples que sintetizan los problemas que se plantean a nivel de los países y determinan las fórmulas de política y las medidas previstas correspondientes. Sobre esa base, el informe presenta recomendaciones relativas a los nuevos instrumentos consolidados para el seguimiento de los resultados y los progresos tanto a nivel de los países como a nivel mundial.

II. Observaciones generales

2. El informe presenta un excelente análisis que se basa en el modo en que la inspectora comprende el sistema de las Naciones Unidas, los órganos intergubernamentales y la ejecución de proyectos a nivel de los países. El informe alienta a establecer un proceso de colaboración entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras entidades interesadas y hace propuestas para mejorar los arreglos relativos a la realización de evaluaciones a nivel nacional y mundial de los progresos realizados en las esferas económica y social. Los miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) toman nota de la amplitud de la información y los análisis contenidos en el informe. Aunque aprecian la información y los análisis que contiene, consideran que su alcance es demasiado amplio, particularmente en lo que se refiere a la segunda parte y a los vínculos que trata de establecer entre las dos partes, para permitir una evaluación global adecuada que pueda llevar a la adaptación de medidas complementarias concretas sobre la totalidad del informe. En consecuencia, proponen que, como primer paso, las dos partes del informe se consideren sucesivamente a nivel intergubernamental.

3. También se ha planteado la cuestión de la pertinencia del estudio que evalúa las políticas e instrumentos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que son de la competencia de sus órganos rectores y procedimientos de evaluación.

4. Con la reserva mencionada, los miembros de la JJE acogieron en general favorablemente los análisis y las principales conclusiones de la primera parte del informe, que trataban del concepto de resultados y de la actual utilización de las técnicas de planificación y presupuestación basadas en los resultados, en particular en la preparación del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para 2002-2003 y el plan de mediano plazo para 2002-2005. El enfoque basado en los resultados ha introducido diversos elementos positivos en la labor de las Naciones Unidas. Entre esos elementos figura en particular el hecho de que ayuda a los administradores de programas a centrarse en el logro de los objetivos básicos, determina los productos más adecuados para el logro de los resultados previstos, facilita la corrección a mitad del período de ejecución, optimiza la utilización de los recursos y facilita un diseño eficiente de los programas.

5. Los miembros de la JJE observan que la presupuestación basada en los resultados es un enfoque relativamente nuevo que para asentarse requiere algunos ciclos presupuestarios y una nueva comprensión de la función de los productos en el marco de ese enfoque. Están de acuerdo con la conclusión del informe de que se necesita afinar más la metodología, dar más precisión y claridad al concepto, especialmente en el contexto de los objetivos de la Declaración del Milenio, y aplicar las enseñanzas que se obtengan a medida que evolucione el proceso. También reconoce la necesidad de introducir mejoras en las técnicas de planificación y presupuestación basadas en los resultados a fin de promover una mayor integración de las políticas y programas en todo el sistema y de dar a los Estados Miembros una medida más fiable de los logros obtenidos. Aunque muchas de las cuestiones planteadas por la inspectora en relación con los resultados de los programas, la presupuestación de programas, la necesidad de datos de referencia, la atribución de resultados, etc. ya están siendo objeto de un examen activo en las organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas, los miembros de la JJE consideran que la primera parte del informe constituye un complemento útil de esa labor que está en curso. Los cambios estructurales y administrativos sugeridos en el informe mediante la introducción de un informe estratégico de mediano plazo y un informe común sobre el país podrían examinarse en el futuro de manera más apropiada cuando se tenga suficiente experiencia con el enfoque basado en los resultados.

6. En lo que respecta a la segunda parte del informe, los miembros de la JJE aprecian las consideraciones relativas a las dificultades con que tropiezan los países en desarrollo debido a la proliferación de los marcos de evaluación de los países, las consecuencias de la multiplicada de esos marcos para una integración efectiva de las medidas adoptadas a nivel del sistema y la delimitación de una trayectoria colectiva clara hacia el logro de los objetivos del Milenio. Sin embargo, señalan que, debido a la amplitud y complejidad de las cuestiones planteadas, esa parte del estudio no está suficientemente centrada, lo que afecta a su valor como base para iniciar un debate intergubernamental concluyente sobre esas cuestiones y para examinar medidas complementarias prácticas. Esto ocurre en especial con la principal recomendación de esa parte del informe, relativa a un marco único a nivel del sistema para la presentación de informes, cuya justificación e interés en relación con las disposiciones existentes no están basadas en un análisis suficiente.

7. También falta claridad en esa parte del informe en lo que se refiere a cuáles, entre las cuestiones planteadas, deberán, a juicio de la inspectora, ser tratadas por las secretarías de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cuáles a través de sus procesos intergubernamentales y cuáles por los gobiernos nacionales.

Los miembros de la JJE opinan que la mayoría de los temas que se tratan en esta parte del informe y las recomendaciones correspondientes son cuestiones que interesan a la política de los gobiernos nacionales, de modo que deberían ocuparse de ellas los órganos legislativos y no las secretarías de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

III. Observaciones sobre las recomendaciones

Primera parte del informe de la Dependencia Común de Inspección

Recomendaciones 1 y 2

- 1. Debe aclararse el concepto de “resultados”. Hay que hacer una distinción entre los resultados de las actividades de los programas de las Naciones Unidas propiamente dichas, es decir, los logros utilizados en el contexto del presupuesto por programas y los resultados al nivel de los países y al nivel mundial utilizados en el contexto de las conferencias principales de las Naciones Unidas y la Declaración del Milenio**
- 2. Debe examinarse constantemente la aplicación de las técnicas de presupuestación basada en los resultados en las Naciones Unidas con miras a adaptarlas a la naturaleza muy específica de las Naciones Unidas, y los Estados Miembros deben vigilar el cambio. Los administradores de programas deberán definir de manera más clara y precisa el concepto de logros, ya que serán en última instancia responsables del desempeño del programa. Debe crearse un medio propicio, que incluya una gestión dinámica y flexible de los recursos humanos, sistema de información adecuados, medios de capacitación para el personal, creación de confianza no sólo en la Secretaría sino también entre la Secretaría y los Estados Miembros, y más flexibilidad para los administradores de programas, a cambio de su responsabilidad. En lo que respecta a las actividades administrativas y otras actividades de apoyo, es preciso mejorar la precisión (véase el párrafo 77 del informe)**

8. Se aceptan en general las dos recomendaciones. Los miembros de la JJE reconocen especialmente la utilidad del análisis de la eficacia y de los aspectos positivos y negativos de la presupuestación y planificación basadas en los resultados en las Naciones Unidas. No obstante, señalan que los términos “resultados” y “logros previstos” no son intercambiables, como se sugiere en el informe, y es preciso aclarar esta cuestión. Observan que el concepto de resultados abarca los objetivos, los logros previstos, los indicadores de progreso, los factores externos y los productos, criterios que invariablemente utilizan de uno u otro modo todas las organizaciones del sistema. En consecuencia, señalan que el informe hubiera sido más útil si hubiera tenido más en cuenta la experiencia pertinente de las organizaciones distintas de las Naciones Unidas y sus fondos y programas en la aplicación de técnicas basadas en los resultados y en la adaptación de esas técnicas a necesidades específicas. En esta esfera es especialmente útil compartir los conocimientos sobre las mejores prácticas, en sí y para aumentar la coherencia a escala de todo el sistema.

9. Los miembros de la JJE también están de acuerdo con la conclusión del informe de que la creación de un “entorno propicio”, particularmente dando capacitación al personal y adoptando medidas que capten la atención de los administradores de programas, es indispensable para el éxito del enfoque basado en los resultados. Sin embargo, piden que se aclare el concepto de “más flexibilidad para los administradores de programas, a cambio de su responsabilidad”, enunciado por la inspectora en la recomendación 2. Están de acuerdo en que los propuestos indicadores de progreso deberán mantenerse en examen para perfeccionarlos a la luz de la experiencia.

Segunda parte del informe de la Dependencia Común de Inspección

Recomendaciones 3 a 8

- 3. A mediano plazo y a nivel de los países, el número excesivo de documentos e informes que se producen para describir la situación del país debería sustituirse, tras consultas con la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, por un documento único que se denominaría Informe Común sobre el País, preparado con arreglo a los delineamientos indicados en los párrafos 125 y 126. Este informe debería reemplazar en el futuro en la medida de lo posible los informes hechos por las distintas organizaciones a fin de reducir así los costos de transacción y evitar las duplicaciones. Debería realizarse cada cinco años a nivel de los países un examen estratégico para llegar a un acuerdo sobre la estrategia que debería aplicarse (véase el párrafo 128)**
- 4. Al nivel mundial, las Naciones Unidas deberían preparar cada cinco años un informe en que se sintetizaran los debates al nivel de los países, con inclusión de las mejores prácticas, las lecciones aprendidas y las conclusiones extraídas. Este informe, que se denominaría Informe Estratégico de Mediano Plazo, debería, en la medida de lo posible, establecer una tipología de situaciones de desarrollo económico y social y de pobreza comparables en los distintos países, y proponer estrategias aplicables para cada tipo (véase el párrafo 135). El objetivo sería establecer para el período de mediano plazo un marco estratégico coordinado y coherente, si no común, para el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los demás participantes principales, que pudiera ayudar a los Estados Miembros a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio**
- 5. El Informe Estratégico de Mediano Plazo, junto con el informe estadístico amplio prometido por el Secretario General en su Guía general, debería presentarse cada cinco años a una reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social. El objetivo sería lograr un mayor consenso y asegurar la coherencia a las políticas en las estrategias para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, proporcionar directrices a las instituciones internacionales y asumir compromisos a mediano plazo con respecto a la asistencia externa. El marco de política estratégica coherente y coordinado que se establecería mediante ese proceso contribuiría a la aplicación de la Declaración del Milenio (véase el párrafo 136). El debate debería permitir llegar a un consenso sobre la forma de integrar el ajuste con la erradicación de la pobreza en forma sostenible**

6. La preparación de ese informe sintético tan integrador en las Naciones Unidas requeriría un número considerable de funcionarios calificados. Teniendo en cuenta las limitaciones actuales de recursos, debería considerarse la posibilidad de reducir en su momento el número o la gama de documentos económicos y sociales que producen actualmente las Naciones Unidas que se ocupan del mismo tema y no difieren en sus conclusiones de política. Dado que no todos los distintos documentos descriptivos de la situación económica y social del mundo están orientados hacia el establecimiento de políticas, hay argumentos a favor de reevaluar y tal vez reducir su producción (véase el párrafo 133)
7. Paralelamente con las iniciativas que anteceden, y con el fin de permitir que las Naciones Unidas cumplan su mandato con arreglo al párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, la Secretaría de las Naciones Unidas debería preparar cada cinco años, sobre la base del Informe Estratégico de Mediano Plazo, un Informe de Mediano Plazo sobre la Prevención de los Conflictos en el que se describirían las relaciones entre los progresos logrados en la lucha contra la pobreza, el fomento del desarrollo y la prevención de los conflictos. Este informe debería presentarse al Consejo de Seguridad para su examen y, si así se decide, presentarse también para su examen a la Asamblea General (véase el párrafo 138)
8. En lo que concierne a los futuros planes de mediano plazo, los Estados Miembros tienen dos opciones

Opción 1: Si los dos nuevos instrumentos cuya creación se ha recomendado, a saber, el Informe Común sobre el País y el Informe Estratégico de Mediano Plazo, descritos en las recomendaciones 3 y 4, satisfacen las necesidades de orientación estratégica a mediano plazo de los Estados Miembros, los países podrían decidir no preparar un plan para suceder al plan de mediano plazo para 2002-2005 existente

Opción 2: El plan de mediano plazo, en caso de conservarse, debería tener en cuenta los dos nuevos instrumentos recomendados. Sus conclusiones de política para los programas y actividades de las Naciones Unidas deberían incorporarse en el próximo plan de mediano plazo. Debería hacerse hincapié en la plena integración de los objetivos de la Declaración del Milenio y de las sugerencias contenidas en la Guía general en los planes de mediano plazo existentes y futuros de la Organización, de modo que los Estados Miembros pudieran evaluar la pertinencia y la coherencia de la estrategia de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros a alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio

10. Como se señaló en el párrafo 2 *supra*, dada la amplitud y el gran alcance del informe, los comentarios que vienen a continuación sólo se refieren a algunos de sus elementos y sus recomendaciones.

11. Los miembros de la JJE comparten en general los objetivos básicos de mejorar la coordinación y de simplificar y coordinar la presentación de informes a nivel de los países, y ya se están haciendo esfuerzos en ese sentido. Celebran el hecho de que en el informe se reconozca la importancia de vincular los objetivos globales que han de alcanzar los gobiernos con los objetivos que han de alcanzar las Naciones Unidas. Sin embargo, dudan de que el tipo de documento consolidado que propone la inspectora sea el enfoque más eficiente para lograr ese objetivo y de que ese

documento pueda reflejar eficazmente la totalidad de la labor del sistema a nivel de los países y sustituir los informes existentes tanto como instrumentos de programación como en tanto que modalidades de presentación de informes a los distintos órganos legislativos. Los miembros de la JJE observan que si bien la idea de un documento único es interesante, su viabilidad presupone la existencia de sólidos acuerdos de coordinación a nivel nacional, acuerdos que todavía no existen. Incluso los esfuerzos anteriores más modestos en ese sentido, tales como el enfoque para todo un sector, resultaron difíciles debido a esos factores.

12. Señalan que aunque el Informe Común sobre el País y el Informe Estratégico de Mediano Plazo propuestos tratan en principio de mejorar la coherencia en la planificación estratégica para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de simplificar el modo en que actualmente se hacen las cosas, en realidad podrían tener los resultados opuestos. En el informe se prevé que un informe único a nivel del país, es decir, el Informe Único sobre el País, formará la base de un examen estratégico realizado a nivel del país cada cinco años para llegar a un acuerdo sobre la estrategia que ha de seguirse. Se supone pues que el Informe Común sobre el País se enmarcaría en el Informe Estratégico de Mediano Plazo, que, según se espera manifiestamente, sintetizaría los debates a nivel de los países, permitiría sacar conclusiones y llevaría cada cinco años a un debate en una reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social. Se cuenta con que ese debate contribuya a crear el consenso y a garantizar la coherencia del marco de política. Los miembros de la JJE no creen que sea probable que los procesos de presentación de informes y de debate sugeridos eliminen la necesidad de los actuales arreglos sobre la presentación de informes y la evaluación, que son instrumentos esenciales para la programación, los exámenes periódicos y la evaluación, el ajuste de las políticas y la corrección del rumbo. En última instancia, pues, aunque a primera vista parecen atractivas, las nuevas propuestas no sólo parecen poco prácticas considerando el nivel de coordinación que sería necesario, la amplia gama de actores que tendrían que intervenir en el largo ciclo de la presentación de informes sino que probablemente tampoco llevarían a una simplificación de los procesos y crearían un nivel adicional, lo que aumentaría la carga para los países receptores y los demás actores.

13. Los miembros de la JJE también señalan que el informe no toma suficientemente en consideración los esfuerzos actuales para utilizar el marco de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) como instrumento principal para movilizar y coordinar el apoyo de los asociados internacionales y acelerar el progreso hacia el logro de los objetivos del desarrollo del Milenio. El marco de los DELP, adaptados a las necesidades de cada país sobre una plataforma de propiedad nacional y asociación, sigue evolucionando para proporcionar un análisis más completo de todos los aspectos económicos, sociales, financieros y estructurales relativos a la lucha contra la pobreza, y a integrar mejor las estrategias de crecimiento a largo plazo con la lucha contra la pobreza y los objetivos de desarrollo del Milenio. Iniciar ahora el examen de un proceso totalmente nuevo podría hacer retroceder los considerables progresos ya logrados en la esfera de la coordinación a nivel del sistema de la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

14. Los miembros de la JJE también observan que algunos de los principales objetivos que adelanta la inspectora para justificar el nuevo sistema que propugna en su informe, por ejemplo, asegurar que el sistema de las Naciones Unidas participe de manera adecuada en las evaluaciones realizadas por los propios países y que se solicite su opinión en cuanto a la viabilidad y sostenibilidad de los enfoques de política,

ya sirven de orientación efectiva para los diversos mecanismos de coordinación que establece el sistema en el marco de la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio. Esos mecanismos están mejorando constantemente y sus efectos se mantienen en constante examen.

15. En cuanto a la propuesta de celebrar debates estratégicos periódicos sobre cuestiones tales como la solución de conflictos y la lucha contra la pobreza a nivel de los países y a nivel mundial, aunque hay acuerdo en cuanto al propósito básico de la propuesta, el informe no contiene un análisis suficiente de las prácticas actuales a este respecto ni tampoco establece claramente para esos debates una estructura que difiera de la práctica actual. Tampoco se tienen debidamente en cuenta los diferentes enfoques que tendrán que seguirse para promover toda la gama de objetivos en las esferas política, económica y social que se propugnan en la Declaración del Milenio.

16. En lo que respecta a las recomendaciones acerca de la prevención de conflictos contenidas en el informe, los miembros de la JJE observan que la cuestión se está examinando activamente a nivel de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas. Hay un claro consenso entre los organismos en el sentido de que el componente central de la estrategia del sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos debe ser la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza, que los programas de prevención de conflictos y de desarrollo deben reforzarse mutuamente y que la transición de una cultura de reacción a una cultura de prevención debe tener en cuenta la pérdida de recursos que causa cualquier conflicto, recursos que de otro modo podrían dedicarse al desarrollo.

17. También se ha formulado la observación de que el análisis contenido en el presente informe habría salido ganando si hubiera reflejado de manera más adecuada la estrategia básica adoptada por el sistema en junio de 2002 para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, así como los diferentes aspectos del Proyecto del Milenio, que proporciona un marco amplio a nivel mundial y a nivel de los países para los esfuerzos colectivos de los países y de la comunidad que participan en el desarrollo con miras al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

18. Los miembros de la JJE concluyen que aunque desde el punto de vista teórico la segunda parte del informe es interesante, sus recomendaciones están basadas en un análisis suficiente de las realidades operacionales y prácticas a nivel de los países a que han de hacer frente todas las partes interesadas (organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, gobiernos donantes, gobiernos nacionales y otros actores) y de todas las cuestiones pertinentes de organización, políticas, jurídicas, financieras y administrativas que habrá que resolver para poder avanzar hacia el nuevo sistema propugnado por la inspectora.

19. Los miembros de la JJE quieren destacar que las muchas cuestiones que se plantean en relación con la viabilidad y practicabilidad de las recomendaciones formuladas en el informe, particularmente en su segunda parte, no menoscaban en absoluto el valor de la contribución teórica hecha por el informe ni las muchas perspectivas que ofrece. No cabe duda de que el informe tendrá una influencia sobre la reflexión futura dentro del sistema acerca de la amplia gama de preocupaciones y problemas que abarca.