NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA GENERAL

Distr.
GENERAL

A/36/171
10 abril 1981
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

Trigésimo sexto período de sesiones
Temas 101 y 104 de la lista preliminar*

PLANIFICACION DE PROGRAMAS

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Informe sobre el establecimiento de prioridades y la identificación de actividades obsoletas en las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Informe sobre el establecimiento de prioridades y la identificación de actividades obsoletas en las Naciones Unidas' (JIU/REP/81/7).

* A/36/50.

JIU/REP/81/7

INFORME SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES Y LA IDENTIFICACION DE ACTIVIDADES OBSOLETAS EN LAS NACIONES UNIDAS

por

Maurice Bertrand

Dependencia Común de Inspección

Nueva York
Marzo de 1981

/...

INDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCION	1 - 6	6
I. LA SITUACION ACTUAL POR LO QUE RESPECTA AL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES	7 - 33	8
A. El concepto de prioridad y los distintos niveles a que se determinan las prioridades	7 - 17	8
1. El problema: necesidad de rever los métodos actuales y de especificar con precisión los que se prevea implantar	7 - 8	8
2. El concepto de prioridad: las transferencias de recursos y los niveles en que se efectúan en las Naciones Unidas	9 - 13	9
3. Los demás niveles de determinación de prioridades: programas extrapresupuestarios sistema de las Naciones Unidas, estrategia internacional	14 - 17	11
B. Los niveles en que se ejerce influencia y la definición de prioridades mediante adiciones sucesivas	18 - 21	14
C. Los niveles de adopción de decisiones y la imposibilidad de identificar las actividades obsoletas	22 - 30	15
D. Los "niveles intermedios": la carencia de un mecanismo de identificación en estos niveles . .	31 - 32	18
E. Resumen de la situación general en materia de prioridades	33	19
II. DIVERSOS TIPOS DE SOLUCIONES PREVISIBLES EN LAS NACIONES UNIDAS	34 - 94	20
El objetivo que se persigue y las tres condiciones para alcanzarlo	34 - 36	20
A. Diversos elementos del problema y sus interrelaciones	37 - 38	21
B. Momentos en que pueden adoptarse las decisiones y niveles a los que se pueden situar	39 - 67	22
1. Actividades para las que se decide una transferencia de recursos mientras están en marcha	42 - 55	22
2. Actividades para las cuales se decide una transferencia de recursos en el momento de proceder a aprobar un nuevo plan de mediano plazo o un nuevo presupuesto por programas. .	56 - 67	29

/..

INDICE (continuación)

		Párrafos	Página
C.	Criterios para el establecimiento de prioridades e información necesaria para su aplicación	68 - 77	34
	1. Selección de criterios	68	34
	2. Primer criterio: importancia del objetivo del programa principal para los Estados Miembros . .	69 - 71	35
	3. Segundo criterio: la capacidad de la Organización	72 - 73	36
	4. Tercer criterio: el criterio de la eficacia . .	74 - 75	37
	5. El problema de la contradicción entre criterios	76 - 77	38
D.	Instrumentos de evaluación	78 - 81	38
E.	Las condiciones que hacen posible la toma de decisiones	82 - 89	40
	1. Política de personal	83 - 85	40
	2. Problemas relativos a la aplicación del tercer criterio	86 - 89	41
F.	La estructura intergubernamental de adopción de decisiones	90 - 93	43
G.	Posibilidad de celebrar un período extraordinario de sesiones del Consejo Económico y Social o de la Asamblea General sobre el problema de las prioridades	94	44
III.	ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER PRIORIDADES EN EL MARCO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE LOS FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	95 -101	45
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES	102	48

/...

INTRODUCCION

1. El interés de los Estados Miembros por la forma en que funcionan las instituciones internacionales parece concentrarse cada vez más en la posibilidad de ejercer una fiscalización global sobre un sistema excesivamente complejo y diversificado. Todo hace pensar que, tras la etapa de expansión y diversificación correspondiente a los tres primeros decenios de existencia de esas instituciones, comienza ahora una etapa de reorganización y sistematización. A algunos Estados les interesa sobre todo la economía de recursos que podría resultar y a otros, en cambio, la eficacia de los instrumentos de negociación, investigación, formación e información que los programas pueden brindar con miras al desarrollo económico y social y el mantenimiento de la paz; pero esta divergencia de enfoque no excluye la posibilidad de una convergencia en las soluciones, ya que la eficacia y la economía no son necesariamente contradictorias.

2. Desde hace unos diez años se han venido explorando distintas modalidades de investigación y se ha comenzado a experimentar con distintos métodos. Se han instituido sistemas de planificación, programación, presupuestación y evaluación y se ha emprendido una reestructuración de los sectores económico y social de las Naciones Unidas. Numerosos estudios e informes han contribuido a la exploración de estos problemas, se han implantado numerosas reformas y los progresos realizados son considerables. Pero mientras se realizaban progresos y se creaban nuevos mecanismos, se descubrían nuevas lagunas. En otros términos, la metodología de esta vasta operación de transformación se sigue perfeccionando mientras se desarrolla la operación. En cuestiones tan complejas y difíciles como las concernientes a las condiciones óptimas de funcionamiento de los órganos intergubernamentales y la eficacia de la administración internacional, no resulta en absoluto sorprendente que haya sido necesario recurrir a tal método de ensayo y error.

3. Los progresos más recientes realizados al respecto se relacionan en particular con la creación del cargo de Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional y la reorganización de las dependencias de la Secretaría que se ocupan de las cuestiones económicas y sociales, por una parte, y, por otra, con la reforma casi completa del método de elaboración de los planes de mediano plazo, la implantación de un calendario para su preparación que envuelve la participación de todos los órganos técnicos intergubernamentales y regionales, una mejor definición de "producto", una nueva concepción de los informes sobre la ejecución de los presupuestos, la creación de mecanismos de evaluación, etc.

4. La Dependencia Común de Inspección ha procurado contribuir a algunas de esas reformas, cuyo ritmo y alcance han aumentado recientemente en muy considerable medida desde que comenzó a funcionar la Oficina de Planificación y Coordinación de Programas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Puede parecer, por eso, que los progresos realizados deberían, permitir que los citados mecanismos comenzaran en conjunto a producir sus primeros resultados. Sin embargo, los Estados Miembros han venido prestando especial atención, desde

/...

hace algunos años, a dos importantes problemas que, si bien han sido planteados con claridad y en numerosas ocasiones, no han recibido aún una solución satisfactoria. Se trata de los problemas relativos a:

a) La definición de las prioridades (véase la resolución 35/9);

b) La identificación de las actividades consideradas obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces (véanse las resoluciones 3534 (XXX), 31/93, 32/201, 32/211, 33/204, 34/225 y 35/209).

5. Esta situación puede juzgarse paradójica, ya que la determinación de las prioridades y la eliminación de las actividades obsoletas parecería constituir el objetivo fundamental de todas las reformas ya instituidas. Sin embargo, el carácter paradójico del fenómeno se atenúa un tanto si se tiene en cuenta que la lista de los problemas que no han hallado solución satisfactoria es incompleta. El Secretario General, en su informe A/35/527 y Corr.1, señaló que era necesario introducir algunas mejoras al funcionamiento de los mecanismos previstos en la sección VIII del anexo de la resolución 32/197; por su parte, la Asamblea General pidió en su resolución 35/203 que se propusieran al respecto medidas complementarias y correcciones. Además, las actividades de evaluación están apenas comenzando a producir algunos resultados, pero la aplicación de sus conclusiones sigue plantenado serias dificultades. Por último, la nueva metodología para la planificación de mediano plazo apenas se está comenzando a aplicar.

6. De manera general, la implantación, junto a un sistema de control de carácter estrictamente presupuestario, de un sistema de control de los propios programas y, a fortiori, la integración de los dos sistemas, todavía no se han completado en las propias Naciones Unidas ni en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la situación parece haber evolucionado lo suficiente y las cuestiones en juego parecen suficientemente importantes como para realizar ahora un esfuerzo decisivo

/...

I. LA SITUACION ACTUAL POR LO QUE RESPECTA AL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

A. El concepto de prioridad y los distintos niveles a que se determinan las prioridades

1. El problema: necesidad de rever los métodos actuales y de especificar con precisión los que se prevea implantar

7. Como se sabe, desde hace varios años el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) ha procurado tratar el problema de las prioridades mediante el método de las "tasas relativas de crecimiento". Este método, introducido en el plan para el bienio 1978-1981, recibió sanción oficial en los párrafos 38 a 40 del anexo a la resolución 32/197 1/. Consistía en recomendar, para cada uno de los programas principales de la Organización del período abarcado por el plan de mediano plazo (en realidad, con el método del plan ratatorio esta recomendación se aplicaba a cada período presupuestario), tasas de crecimiento diferentes. Los programas principales se clasificaban en categorías según el tipo de tasa: "muy por debajo de la media" o "por debajo de la media" y "por encima de la media" y "muy por encima de la media". Este método tropezó con un número considerable de dificultades en su aplicación práctica. Además, los criterios para determinar las tasas aplicables a cada uno de los programas principales no se definieron de manera clara y los que de hecho se utilizaban no contaban con el apoyo de todas las delegaciones. Esas dificultades y esa falta de apoyo condujeron por último a la adopción de la resolución 35/9, por la que se decidió que "el Comité del Programa y de la Coordinación no debería seguir estableciendo tasas relativas de crecimiento" y se pedía que el Comité "determine criterios y métodos nuevos que hayan de emplearse para establecer las prioridades de los programas".

8. Recientemente se recomendó otro método para la determinación de prioridades. Consistía en pedir al Secretario General que, con asistencia para ese fin del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, suministrara a los Estados Miembros los datos necesarios para la preparación de la introducción al plan de mediano plazo. El Comité del Programa y de la Coordinación, en su informe sobre su 19º período de sesiones 2/, definió las condiciones que permitirían que la introducción contribuyera a indicar tendencias que reflejaran las prioridades fijadas por los órganos intergubernamentales. Sin embargo, este método todavía no ha sido ensayado y no fue vuelto a mencionar en la citada resolución 35/9; es preciso examinar la forma en que podría integrarse en una metodología de conjunto (véanse los párrafos 68 a 70, infra).

1/ En dichos párrafos se declaraba que los órganos intergubernamentales competentes encargados de la programación y la presupuestación deberían establecer criterios temáticos para que las dependencias interesadas de la Secretaría aplicaran las prioridades generales fijadas por la Asamblea General y que el CPC debería formular recomendaciones, para que las examinaran el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, respecto de las tasas relativas de crecimiento de los programas principales del plan de mediano plazo.

2/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/34/38), párrs. 68 a 83 y 304 b).

/...

2. El concepto de prioridad: las transferencias de recursos y los niveles en que se efectúan en las Naciones Unidas

9. El término "prioridad" sólo es claro en apariencia. Puede decirse que tiene prioridad "aquello a lo que se asigna la mayor importancia" o "lo que debe recibir la máxima atención", pero una caracterización de este tipo es muy imprecisa. Decir que los programas prioritarios son los que reciben o deben recibir los recursos más importantes conduciría a una concepción inexacta del problema: algunos programas pueden recibir más recursos que otros debido a que sus mecanismos de aplicación son de por sí más costosos, sin que por ello sean considerados más importantes que otros cuyos objetivos pueden alcanzarse a menor costo; un subprograma de capacitación puede ser más caro que un programa de investigación, sin que ello signifique que el primero tenga prioridad sobre el segundo. Establecer un orden de prioridades no significa tampoco que en caso de reducción de los recursos existentes se aceptaría la eliminación total de los programas clasificados en último término. Lo que puede significar es que en una situación de esa naturaleza los programas de menor prioridad sufrirían reducciones más severas que los programas de mayor prioridad.

10. Por lo tanto, el concepto de prioridad es relativo a una situación determinada. En materia de desarrollo económico y social, por ejemplo, debe prestarse atención simultáneamente a todos los sectores de actividades: la industria, el comercio, la agricultura, la salud, los problemas sociales, la reunión de datos básicos, la investigación, etc. Desde un principio, la política de las Naciones Unidas (y del sistema de las Naciones Unidas) ha consistido en procurar abarcar todos los sectores respecto de los cuales se consideraba que la Organización internacional podía o debía desempeñar una función. Ello condujo, dados los limitados recursos, a destinar sumas muy escasas a cada uno de los sectores. Dentro de cada uno de los programas principales, las dependencias encargadas de su cumplimiento han procurado también, por lo general, abarcar todos los aspectos posibles, con lo que a veces han fragmentado excesivamente sus recursos.

11. Puede pensarse en corregir los excesos de ese tipo de política mediante la supresión de las actividades que carecen de importancia o eficacia y la transferencia de recursos de un programa a otro o de un subprograma a otro, pero es evidente que no puede contemplarse la supresión drástica de diversos programas principales a fin de concentrar los esfuerzos en dos o tres de ellos exclusivamente. Sin embargo, entre la actitud que consiste en limitarse a introducir modificaciones progresivas y de menor cuantía a una situación dada y la que persigue cambios radicales caben numerosas posiciones intermedias. En otras palabras, las prioridades pueden establecerse con circunspección o de manera terminante, pero en todos los casos la determinación de prioridades consiste en introducir cambios con respecto a una situación determinada.

12. Es difícil adoptar decisiones de esta naturaleza. Debe comprenderse con claridad que el establecimiento de prioridades afecta a diversos terrenos de negociación: las negociaciones entre gobiernos que, como es obvio, mantienen puntos de vista diferentes en materia de prioridades, las negociaciones entre especialistas en las diversas esferas de interés (los expertos de distintas nacionalidades no hallan dificultad en entenderse con respecto a la importancia del sector que les concierne) y, por último, lo referente a las relaciones entre

/...

las facultades de adoptar decisiones de la Secretaría y la de los órganos intergubernamentales. Si no se instituyen procedimientos precisos para aclarar los problemas y facilitar las negociaciones, es muy probable que se continúe sin establecer prioridades de manera explícita. En estas condiciones, parece importante subrayar que los cambios pueden introducirse tanto fijando nuevos objetivos para los períodos que abarcan el plan y el presupuesto como modificando las propuestas de asignación de recursos a los distintos programas principales, programas y subprogramas. Es evidente que las decisiones relativas a los objetivos y a los programas tienen fundamental importancia, pero sólo adquieren todo su sentido cuando se traducen en decisiones financieras que concierne, en primer término, al volumen global de los créditos consignados para el plan y los presupuestos y en consecuencia a la tasa de crecimiento global que se haya aceptado. Una vez fijada esa tasa de crecimiento global, las decisiones que entrañan una determinación de prioridades son decisiones sobre consignaciones y por ende - en la mayoría de los casos, y sobre todo cuando la tasa de crecimiento acordada es muy baja o nula - transferencias de recursos. En consecuencia, en el presente informe se considerará que la expresión "establecimiento de prioridades" significa básicamente y en definitiva "transferencias de recursos necesarias para la introducción de modificaciones importantes en el programa de la Organización" 3/.

13. A primera vista, tales transferencias pueden efectuarse a tres niveles diferentes:

a) Entre programas principales y programas de la Organización;

b) Entre subprogramas de un programa o programa principal;

c) Entre elementos de programas dentro de un subprograma.

En la práctica, los programas principales y los programas sólo se suprimen en casos absolutamente excepcionales. En consecuencia, el nivel de los subprogramas es el que tiene importancia fundamental. A ese nivel resulta importante adoptar decisiones sobre la eliminación de actividades inútiles, poco útiles u obsoletas, o crear actividades nuevas relacionadas con el cumplimiento de nuevos objetivos, ya sea que dichas transferencias se efectúen dentro de un solo programa principal o de un programa principal a otro. También pueden obtenerse algunos resultados "recortando" elementos de programa o productos inútiles u obsoletos, pero esto no influye en realidad sobre la política general de la Organización.

3/ Las "transferencias de recursos" así entendidas no deben confundirse con las modificaciones menores en la utilización de los créditos presupuestarios que, con arreglo al Reglamento Financiero, el Secretario General está facultado para realizar por sí mismo dentro de cada sección del presupuesto, o previa autorización de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) cuando se trate de transferencias de una sección a otra (párr. 4.5 y regla 104.4 del Reglamento Financiero). Estos procedimientos sólo se utilizan para facilitar la gestión administrativa y no para modificar el contenido de los programas.

/...

3. Los demás niveles de determinación de prioridades: programas extrapresupuestarios, sistema de las Naciones Unidas, estrategia internacional

14. Lo que acaba de exponerse se refiere exclusivamente al programa ordinario de la Organización. Sin embargo, suele ser necesario establecer prioridades a niveles distintos del programa de las Naciones Unidas. Por otra parte, este programa sólo tiene sentido por estar integrado en un conjunto de actividades más amplias que incluyen las que se sufragan con cargo a recursos extrapresupuestarios y las de todas las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Todo ello, a su vez, se yuxtapone o inserta en conjuntos más amplios y, en particular, por lo que respecta al desarrollo económico y social, en las actividades de los programas de ayuda bilateral y especialmente en las de los propios Estados Miembros.

15. Es imposible tratar seriamente las prioridades en lo que respecta a las Naciones Unidas sin considerar ese conjunto a nivel mundial. En efecto, las organizaciones internacionales procuran influir en la definición de las prioridades a sus respectivos niveles, ya sea mediante sus esfuerzos de recolección de fondos, ya sea mediante actividades dirigidas a obtener un consenso entre los Estados Miembros sobre las principales orientaciones preferibles (Estrategia Internacional del Desarrollo, resoluciones de diversas conferencias importantes especiales, de las conferencias generales de organismos especializados y de la propia Asamblea General). También aquí se produce una clasificación de las prioridades. La diferencia reside en que, en el caso de la votación sobre los presupuestos regulares y la aprobación de planes de mediano plazo, los órganos rectores de las organizaciones internacionales adoptan decisiones, en tanto que en las otras esferas mencionadas sólo pueden intentar influir sobre decisiones que adoptan o adoptarán otros. Esta distinción entraña matices y grados que hemos procurado reflejar en el cuadro siguiente.

/...

Tipos de niveles	Niveles	¿Quién adopta las decisiones?	Influencia sobre las decisiones	
			Ejercida por las Naciones Unidas	Ejercida por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas
Niveles de adopción de decisiones	Presupuesto ordinario y plan de mediano plazo de las Naciones Unidas a) Fondos del programa ordinario	CPC + Consejo Económico y Social + Asamblea General, con la asistencia de la CCAAP		Consultadas con fines de coordinación, con muy escasos resultados
	b) Fondos de cooperación técnica (del presupuesto ordinario)	CPC + Consejo Económico y Social + Asamblea General, respecto de la cuantía de los fondos y el objetivo general. Los países receptores y la Secretaría, respecto de proyectos concretos		Consultas oficiosas
	Presupuestos ordinarios de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a) Fondos del programa ordinario	Organos legislativos de cada organización, con asistencia de sus respectivos órganos subsidiarios	Se consulta a la CCAAP. Se informa al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, con pocos resultados prácticos	Escasa coordinación entre organismos
	b) Fondos de cooperación técnica (presupuesto ordinario)	Organos legislativos de cada organización respecto de la cuantía de los fondos y el objetivo general; países receptores y Secretaría respecto de proyectos concretos	Procedimiento de consultas y escasa coordinación, salvo excepciones	Escasa coordinación entre organismos

/...

Niveles intermedios	Fondos extrapresupuestarios a) PNUD	Cuantía de los fondos decidida por los Estados Miembros contribuyentes. Utilización por los Estados Miembros receptores en el marco de las CIP y los programas por países. El Consejo de Administración del PNUD aprueba los programas por países	Las Naciones Unidas y otras organizaciones, y en especial sus respectivas secretarías, sugieren proyectos a los Estados receptores	
	b) Otros fondos extrapresupuestarios: UNICEF, FNUAP, etc.	Importe de los fondos decididos por los Estados contribuyentes. Su utilización es el resultado de negociaciones entre los fondos u organizaciones, orientadas por sus órganos rectores, y los Estados receptores	Escasa coordinación	
	Nivel global del sistema de las Naciones Unidas (total de todos los niveles anteriores)	Las decisiones dependen de los diversos encargados de adoptarlas: poca visión de conjunto	Influencia muy indirecta. Ningún mecanismo de determinación de prioridades	Escasa coordinación
Niveles de influencia	Asistencia bilateral	Negociaciones entre los Estados Miembros donantes y los Estados Miembros receptores	Influencia variable por conducto de las orientaciones proporcionadas por la estrategia internacional y otras resoluciones de la Asamblea General, así como de las conferencias especiales importantes y de las conferencias generales de diversas organizaciones. Cuando las medidas con vistas a la adopción de nuevas políticas entrañan la creación de nuevos programas principales o de nuevas organizaciones internacionales, se modifican las prioridades en los programas ordinario (remisión a los niveles de adopción de decisiones)	
	Presupuestos y planes nacionales	Estados Miembros interesados y sus instituciones nacionales de adopción de decisiones (gobiernos, parlamentos, etc.)		

/...

16. En este cuadro se distinguen, entre los diversos niveles de establecimiento de prioridades, tres tipos principales:

a) Los niveles en que los órganos legislativos de las organizaciones internacionales poseen una facultad de decisión ejercida mediante la votación de los presupuestos por programas y la aprobación de los planes de mediano plazo;

b) Los niveles en los que el sistema de las Naciones Unidas, en su calidad de foro de negociaciones para los Estados Miembros e instrumento de definición de un consenso, no dispone de ninguna facultad de decisión pero procura influir en las prioridades que los propios Estados Miembros establecen en sus políticas nacionales o en sus actividades de cooperación bilateral;

c) Entre esos dos niveles se encuentran los niveles de los fondos extrapresupuestarios de las organizaciones internacionales y el nivel de la coordinación entre estas organizaciones, en los cuales los sistemas de adopción de decisiones son complejos y la forma en que se ejerce influencia es difícil de determinar.

17. Resulta sorprendente que el estudio de estos diversos niveles revele:

a) Que el sistema de las Naciones Unidas es más eficaz y más innovador en los "niveles de influencia" que en los niveles en que los órganos legislativos pueden adoptar decisiones;

b) Que en los "niveles intermedios" se establecen prioridades y se efectúan cambios sin que haya ningún control centralizado;

c) Por último, que en los "niveles de adopción de decisiones", las facultades de que disponen los Estados Miembros en realidad no se utilizan.

Merecen considerarse las razones de esta situación paradójica.

B. Los niveles en que se ejerce influencia y la definición de prioridades mediante adiciones sucesivas

18. Es innegable la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de influir con fuerza innovadora sobre la política de los Estados Miembros y sobre las prioridades que adoptan en sus planes y en sus presupuestos. Esa capacidad se ha manifestado históricamente en un gran número de esferas. Sería necesario emprender investigaciones más a fondo para determinar el grado y el alcance de esa influencia, establecer las esferas en que los efectos han sido más importantes, los tipos de países que han sido más receptivos, y la naturaleza de las modificaciones estructurales de los presupuestos o planes nacionales y de las transformaciones de los métodos de gestión que se han producido como consecuencia.

19. Sin embargo, no es indispensable disponer de todos estos datos para reconocer que las Naciones Unidas han contribuido considerablemente en el decenio de 1950 a extender la práctica de la planificación en los países en desarrollo o que las conferencias de ministros de educación convocadas por la UNESCO han contribuido

/...

al desarrollo de la enseñanza escolar y a la definición de las políticas educacionales de un gran número de países. Sería preciso efectuar análisis más a fondo para establecer si las Naciones Unidas han desempeñado, en lo que respecta al desarrollo de diversas tendencias y métodos nuevos, una función totalmente innovadora o solamente de apoyo y amplificación. Pero es indudable que la Organización ha desempeñado un papel importante en la forma en que numerosos Estados Miembros han concebido sus políticas de industrialización, planificación de la familia, y defensa y estabilización de los precios de las materias primas que producen. Las Naciones Unidas tampoco han sido ajenas a la atención que han dedicado los gobiernos a los problemas relativos a la explotación de los recursos del mar, el medio ambiente, la función de las empresas transnacionales en el proceso de desarrollo, la transformación de las políticas sanitarias por el método de la "atención primaria de la salud" y la posibilidad de alcanzar un nivel determinado de desarrollo social (atención de la salud para todos, agua potable para todos, etc.) en plazos razonables sin esperar alcanzar el nivel de desarrollo económico que anteriormente se consideraba requisito previo.

20. Estos ejemplos se mencionan a título meramente ilustrativo, pero en todos los casos, y sin duda con éxito variable, las organizaciones internacionales han contribuido a modificar las prioridades de los planes y presupuestos nacionales. Sin embargo, en general, esta influencia se ha ejercico mucho más por conducto de procedimientos ad hoc, como las conferencias especiales, las reuniones de personalidades, las conferencias de ministros, etc., que mediante la labor normal de los órganos intergubernamentales o las actividades globales de síntesis del tipo de la estrategia internacional (cuyo objetivo esencial consiste más en consolidar los resultados ya obtenidos que en promover ideas nuevas). Los nombres y las fechas de las conferencias importantes que han contribuido al ejercicio de esa influencia constituyen jalones en la historia de las Naciones Unidas.

21. En un número bastante grande de casos, esta capacidad de innovación ha producido como resultado la creación de nuevos programas principales o nuevas organizaciones. A consecuencia de esas creaciones, y a medida que éstas se producían, se fueron modificando los porcentajes que reflejan la importancia relativa de los diversos programas principales de las propias Naciones Unidas. En tal sentido puede decirse que las prioridades del programa ordinario se han modificado efectivamente (creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en diciembre de 1964, del Centro de Desarrollo Industrial en 1961, transformado en organización autónoma - la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial - en 1965, creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 1972 y del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales en 1975, etc.), pero sólo lo han sido mediante adiciones sucesivas.

C. Los niveles de adopción de decisiones y la imposibilidad de identificar las actividades obsoletas

22. Por lo tanto, entre los "niveles de influencia" y los "niveles de adopción de decisiones" existe una relación fundamental. Cuando los Estados miembros de las organizaciones internacionales deciden que un sector o un problema nuevo son importantes para la comunidad internacional en su conjunto y que ello debe

reflejarse en la adopción de nuevas prioridades en las políticas nacionales, modifican las prioridades de los programas de las organizaciones internacionales por medio de adiciones. En cambio, en el desempeño normal de su función presupuestaria y de planificación, por lo general no proceden a efectuar revisiones, supresiones o modificaciones profundas de los programas existentes.

23. El carácter conservador de los presupuestos ordinarios de las organizaciones se ha señalado ya en distintas oportunidades a la atención de los Estados Miembros. En uno de los primeros informes de la Dependencia Común de Inspección, presentado en 1969 (A/7822), se había puesto de manifiesto, mediante un análisis sumario de los programas de las cinco organizaciones más importanes, que las proporciones relativas de sus programas principales se había mantenido constantes. Este fenómeno se atribuía en el informe a una rigidez estructural que podía impedir una fácil y rápida reorientación de la totalidad del programa en caso de necesidad.

24. En una observación muy interesante sobre el crecimiento y los cambios de prioridades, formulada en 1975 por el Secretario General en la introducción del plan de mediano plazo para el período 1976-1979 4/, se señalaba, en especial, que en un período de siete años tomado como ejemplo (1966-1972) el porcentaje correspondiente a varios programas principales se había mantenido estable. Un estudio de las cifras hasta el último presupuesto por programas mostraría que esa estabilidad ha seguido siendo una característica constante del programa ordinario. Es evidente, por lo tanto, que las facultades de decisión de que disponen los órganos legislativos cuando votan los presupuestos no se utilizan en general para establecer prioridades. Es de fundamental importancia analizar esta aparente paradoja, debida, sin duda, a un fenómenos clásico de conservatismo burocrático. Es bien sabido que todos los servicios administrativos tienen una tendencia natural a aumentar su propia importancia. Cuando los recursos de que dependen son limitados y su crecimiento tropieza con la resistencia de los contribuyentes, la lucha que libran los diversos departamentos por la distribución de los incrementos generalmente no deja ni vencedores ni vencidos. La misma tasa de crecimiento se aplica a todos, de modo casi uniforme y sin notables diferencias, sea cual fuere la eficacia real de los programas ejecutados y el interés que puedan presentar los objetivos que esos programas procuran alcanzar.

25. Cuando tales situaciones se perpetúan son motivo de estancamiento e ineficacia. Es inevitable que los programas que se prolongan por sí mismos indefinidamente sin un control serio del grado en que logran sus objetivos, se atasquen en la rutina.

26. Toda la metodología de la planificación de la programación elaborada pacientemente desde hace algunos años tiene por finalidad esencial evitar que puedan producirse tales fenómenos. En particular, las recomendaciones relativas a la distinción entre las actividades continuas y las actividades de duración

---

4/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo período de sesiones, Suplemento No. 6 A (A/10006/Add.1), cap. I.

/...

determinada, la revisión sistemática y periódica de las actividades continuas, la descripción de estrategias opcionales que permitan elegir entre diversos tipos de subprogramas, la definición muy precisa de los objetivos, especialmente mediante la distinción entre los objetivos de los Estados Miembros y los de la Secretaría, tienen por finalidad implantar la necesaria disciplina; si esta disciplina se respeta en el futuro, permitirá a los Estados Miembros pronunciarse con conocimiento de causa sobre el mantenimiento y desarrollo o, por el contrario, la reducción o supresión, de partes importantes del programa. Lamentablemente, en lo esencial esta metodología de planificación sólo se ha puesto en práctica en las últimas instrucciones relativas al próximo plan de mediano plazo. Aún no es posible determinar si su aplicación permitirá o no hacer mella en el conservatismo antes descrito.

27. No debe subestimarse la capacidad de resistencia al cambio y a la introducción de una nueva disciplina. A este respecto, resulta ilustrativo el fenómeno de la imposibilidad de identificar actividades consideradas obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces. Como se sabe, el problema de la identificación de las actividades mencionadas se planteó por primera vez en el trigésimo período de sesiones de la Asamblea General, celebrada en 1975, mediante la resolución 3534 (XXX) en la que se indicaba claramente que la petición que se formulaba debía integrarse en el marco de un ciclo de planificación y programación; se mencionaba, en efecto, el deseo de mejorar la presentación del presupuesto por programa para utilizar de la mejor manera posible los recursos financieros disponibles y establecer una base más sólida de comparación y una justificación bien fundada para proponer posibles aumentos de esos recursos. Se señalaba también la preocupación de encontrar "los medios presupuestarios para financiar los programas nuevos utilizando los recursos liberados". Por último, en la resolución se establecía una relación entre tales preocupaciones y la decisión de incluir en futuros presupuestos por programas de las Naciones Unidas información relativa a la duración prevista de todos los programas, proyectos o actividades nuevos.

28. Se recordará también que, pese a la constante repetición de los términos de esta resolución en una serie de resoluciones posteriores (resoluciones 31/93, 32/201, 32/211, 33/204 y 34/225), la Asamblea General no ha hallado satisfactorios los informes de la Secretaría a este respecto. Históricamente, los esfuerzos de la Secretaría se han reflejado en cinco informes que se presentaron de 1976 a 1980 5/ y la inclusión de un párrafo especial en las secciones sobre "estrategia" de todos los subprogramas del plan de mediano plazo para el período 1980-1983 (A/33/6/Rev.1).

29. El conjunto de esos documentos, los debates de los comités intergubernamentales que los examinaron y las resoluciones adoptadas al término de dichos debates parecen constituir una sucesión de malentendidos. Los directores de programas a los que el Secretario General invitó a identificar las actividades de utilidad marginal por lo general declararon que sus programas no incluían actividades de

5/ a) A/C.5/31/27, de 13 de octubre de 1976; b) A/C.5/33/13, de 15 de noviembre de 1978; c) A/C.5/34/4, de 15 de agosto de 1979; d) segunda parte del informe sobre la ejecución del presupuesto para el bienio 1978-1979: A/C.5/35/1 y adición de 19 de marzo de 1980; e) A/C.5/35/40, de 1º de noviembre de 1980.

/...

ese carácter. Mientras las resoluciones se referían expresamente a "los programas, proyectos o actividades" (párrafo 1 de la resolución 3534 (XXX)), las informaciones suministradas se referían por lo común exclusivamente a los "elementos de programa" (y no a programas o subprogramas). Una confusión indudable ha resultado del hecho de haberse colocado en un mismo plano las actividades ejecutadas (completed) y las actividades suprimidas (terminated). Los cálculos, a menudo complejos, de redistribución de personal que de este modo se hacían posibles no han llevado a decisión alguna. La distinción entre las actividades continuadas (y que por lo tanto pasan de un presupuesto a otro), cuya cesación podría liberar recursos reales, y las actividades que deben ejecutarse en plazos determinados (cuyo cumplimiento no libera nuevos recursos) no se ha efectuado en momento alguno.

30. Sin duda, en algunos de los informes, y sobre todo en el último, se han subrayado las dificultades con que se ha tropezado y se sugiere que los progresos realizados paulatinamente en el método de planificación, presupuestación, vigilancia y evaluación podrían permitir solucionar este problema en el futuro. Pero en realidad no se ha propuesto ninguna solución, y por ello en su resolución más reciente al respecto (resolución 35/9), la Asamblea General pidió por último al Comité del Programa y de la Coordinación que, en el contexto de su examen del problema del establecimiento de prioridades, emprendiera un estudio a fondo del problema de las actividades obsoletas. Evidentemente, parece indispensable que se proponga a los órganos intergubernamentales instrumentos totalmente diferentes de los que tienen actualmente a su disposición si desean hacer uso de la facultad de decisión que poseen para efectuar realmente transferencias de recursos. Sin embargo, antes de considerar las posibles soluciones es necesario completar la descripción de la situación mediante el examen de los niveles a los que se ha denominado "intermedios" en el cuadro de las páginas 12 y 13.

D. Los "niveles intermedios": la carencia de un mecanismo de identificación en estos niveles

31. Cabe limitarse aquí a unas observaciones breves pero importantes.

a) No existe en la actualidad ningún mecanismo que permita, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, establecer prioridades entre los sectores de actividades de que se encargan las distintas organizaciones. A este respecto, las resoluciones existentes sólo hablan de coordinación y cada organización sigue una política independiente tanto en lo que se refiere a los esfuerzos de expansión o restricción presupuestaria como a la obtención de financiación extrapresupuestaria. Los mecanismos de cooperación entre organismos, como el Comité Administrativo de Coordinación, no han emprendido nunca el examen de tales problemas, y los órganos intergubernamentales como el Consejo Económico y Social, que reciben de las organizaciones informes sobre los presupuestos por programas, no disponen de los instrumentos necesarios para formarse un juicio sobre el problema del establecimiento de prioridades en los sectores que comparten varias organizaciones.

b) Los programas extrapresupuestarios experimentan cambios importantes y rápidos, pero no existe ningún sistema centralizado que permita a los órganos legislativos de las Naciones Unidas (el Consejo Económico y Social o la Asamblea General) controlar esos cambios o definir los órdenes de prioridades. Las

/...

políticas de "recolección de fondos" entre los Estados Miembros, seguidas por diversas organizaciones - el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - no están en realidad coordinados, salvo excepciones, pese a la realización de conferencias conjuntas de promesas de contribuciones. Por el contrario, la distribución de los proyectos entre las diversas organizaciones o programas principales se efectúan recurriendo, ante los Estados Miembros receptores, a métodos de propaganda en que la competición desempeña una función mayor que la coordinación.

32. Las cuestiones que plantean estas dos observaciones son importantes por lo que respecta al problema de las prioridades. En particular, obligan a preguntarse si es efectivamente útil controlar el establecimiento de prioridades al nivel de los presupuestos de cada una de las organizaciones, sin contar por lo menos con algunos instrumentos de control a los dos o tres niveles mencionados. Dichas observaciones colocan en una perspectiva especial al problema definido en los párrafos 22 a 30, supra.

E. Resumen de la situación general en materia de prioridades

33. Tras este examen sumario, puede hacerse el siguiente resumen de la forma en que se considera el problema de las prioridades. Las modificaciones relativamente importantes de los diversos programas principales de las Naciones Unidas se han efectuado casi exclusivamente desde un comienzo mediante adiciones sucesivas de nuevos programas y no mediante la transferencia de recursos liberados merced a la eliminación de partes de programas poco útiles u obsoletos, cuya identificación por la Secretaría ha resultado casi imposible. Los Estados Miembros no disponen de instrumentos que les permitan, mediante el ejercicio de sus facultades de decisión en el momento de la votación de los presupuestos y los planes, establecer prioridades para el programa ordinario de la Organización. Tienen aún menos posibilidades, ya que para ello no existe mecanismo alguno, de definir las prioridades a nivel de los fondos extrapresupuestarios y para el conjunto del sistema de las Naciones Unidas entre los sectores encomendados a distintas organizaciones. En el presente informe sólo se formularán recomendaciones sobre el establecimiento de prioridades en las Naciones Unidas. Sin embargo, en el capítulo final se describirán las condiciones que harían posible, ulteriormente, estudiar el problema de las prioridades en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

/...

II. DIVERSOS TIPOS DE SOLUCIONES PREVISIBLES EN LAS NACIONES UNIDAS

El objetivo que se persigue y las tres condiciones para alcanzarlo

34. La descripción que antecede de los problemas actuales relacionados con el establecimiento de prioridades indica claramente que para llevar a la práctica las soluciones se necesitarán esfuerzos considerables y difíciles que se extenderán por un período bastante prolongado. Tal vez sea razonable preguntarse, antes de iniciar este proceso, si el objetivo justifica ese esfuerzo. En realidad se trata de una elección decisiva que interesa a todos los Estados Miembros y que pone en juego el porvenir de las propias organizaciones internacionales. No es una exageración decir que se trata de una elección entre organizaciones poco costosas y eficaces, capaces de prestar a los Estados Miembros servicios que todos aprecian, y organizaciones cuya credibilidad disminuirá en proporción al crecimiento de sus presupuestos. Este es un problema que las administraciones nacionales bien conocen, pero que se vuelve particularmente agudo en el caso de las organizaciones internacionales, debido precisamente a la complejidad de sus funciones.

35. En realidad, se trata de no permitir que esas organizaciones se pierdan en la vaguedad, la imprecisión y el verbalismo en la consecución de objetivos mal definidos, utilizando métodos mal definidos. Se trata, pues, de podar todas las ramas secas improductivas para que el árbol sea más vigoroso. Para que esto sea posible, se deben llenar esencialmente tres condiciones: debe existir

a) Un sistema riguroso de definición de objetivos precisos con plazos determinados;

b) Un mecanismo para hacer diagnósticos imparciales y sin concesiones, utilizando criterios reconocidos que lleven a recomendaciones sobre traspaso de recursos;

c) Un proceso de decisiones en el plano intergubernamental capaz de poner en ejecución las operaciones recomendadas cuando se reconozca que son necesarias.

36. Para las propias Naciones Unidas, se puede afirmar que

a) La primera condición está a punto de satisfacerse gracias a los progresos logrados en las técnicas de planificación, programación, evaluación y presupuestación y a las estructuras establecidas por la resolución 32/197;

b) La segunda y la tercera condiciones, en cambio, a pesar de los progresos logrados en la planificación y la evaluación de los programas, todavía están lejos de haberse llenado. En el presente informe se examinan esencialmente las medidas que permitirán satisfacer las condiciones segunda y tercera en las Naciones Unidas. Antes de hacerlo, empero, parece indispensable recomendar que se consoliden los progresos ya logrados en la metodología de planificación. Gracias a la atención prestada a estos problemas por el conjunto de las delegaciones de los Estados Miembros, a la labor del Comité del Programa y de la Coordinación y a los esfuerzos

/..

conjuntos de la Oficina de Planificación y Coordinación de los Programas y la División de Presupuesto, se han aprobado formulaciones cada vez más precisas de la metodología (en particular en las principales resoluciones contenidas en los informes del Comité del Programa y de la Coordinación y en las instrucciones más recientes para la preparación del plan de mediano plazo) y sería oportuno ahora reunir toda esta metodología en un solo documento. Se debería presentar cuanto antes a la aprobación de la Asamblea General un reglamento del tipo del Reglamento Financiero o del Reglamento del Personal. Por otra parte, tal vez fuera aún más conveniente integrar las reglas relativas a la planificación, la programación y la evaluación en la reglamentación financiera detallada. Se recomienda comenzar con toda rapidez la preparación de un informe del Secretario General a la Asamblea General sobre este tema.

A. Diversos elementos del problema y sus interrelaciones

37. Lo que antecede respecto de las condiciones que deberán cumplirse lleva a individualizar los siguientes elementos del proceso de decisión que se habrá de elaborar:

a) Los criterios para establecer prioridades;

b) Los momentos en que pueden adoptarse las decisiones y los instrumentos que permitan adoptarlas;

c) Los niveles entre los que se establecen las prioridades (programa principal, programa, subprograma, etc.);

d) Los datos básicos para la labor de establecimiento de prioridades;

e) Los mecanismos institucionales para hacer diagnósticos;

f) Las estructuras de los órganos intergubernamentales para la adopción de decisiones.

38. Los lazos que existen entre estos diversos elementos no permiten tratarlos en forma separada. No se pueden discutir criterios sin saber a qué nivel se tiene la intención de aplicarlos. Las vacilaciones respecto de los criterios convenientes que han prevalecido en todo el período de aplicación del método de "tasas relativas de crecimiento" por el Comité del Programa y de la Coordinación son características a este respecto. Tampoco se pueden aplicar criterios, aunque estén claramente definidos, si no se dispone de la información que les da valor práctico. Es necesario comenzar, pues, por definir los mecanismos que permitan reunir la información necesaria y los medios de utilizar la información existente antes de aplicar los criterios. Por último, la determinación de los momentos en que se pueden adoptar decisiones de supresión de actividades o de traspaso de recursos es igualmente decisiva para la comprensión de esta actividad en su conjunto. Uno de los medios de desenmarañar este ovillo parece ser comenzar por aclarar la cuestión de los momentos en que pueden adoptarse las decisiones en conjunción con la de los niveles entre los que deben establecerse las prioridades, y luego examinar conjuntamente el problema de los criterios y el de las informaciones necesarias para su aplicación.

/...

B. Momentos en que pueden adoptarse las decisiones y niveles a los que se pueden situar

39. Una de las razones principales de la confusión que impera desde hace años en cuanto a la determinación de actividades obsoletas, evidentemente tan decisiva para el establecimiento de prioridades, deriva de que nunca se ha indicado con claridad en qué momento se debía proceder a dicha determinación.

40. Los informes de la Secretaría sobre el tema, incluido el último, han dado sobre todo como ejemplo (véanse los anexos de dichos informes) actividades que habían resultado obsoletas durante la ejecución de un presupuesto ya aprobado. Además, el nivel a que era necesario situarse para determinar estas actividades se ha hecho coincidir siempre más o menos implícitamente con el de los "productos". Por lo tanto, nunca se ha previsto con seriedad la posibilidad de tener que considerar obsoletos subprogramas, por ejemplo, por no hablar de programas o de programas principales. En términos más generales, se ha debatido también el problema en la hipótesis implícita de que todas las actividades de las Naciones Unidas eran continuas o permanentes. Todas las distinciones incorporadas en la metodología de planificación en cuanto al establecimiento de subprogramas con objetivos de plazo determinado, así como las instrucciones relativas a la presentación de los elementos de programas y la indicación de la fecha de su terminación, parecen haber sido olvidados al exponer los métodos posibles de la determinación de que se trata.

41. En realidad, si se quiere tratar con seriedad el problema de la determinación de actividades obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces, es decir integrándolo en el del establecimiento de prioridades y, por consiguiente, de la posible transferencia de recursos de un tipo de actividad a otro, es indispensable introducir una distinción muy precisa entre las actividades cuya inutilidad se puede determinar mientras están en marcha (es decir, después de haber sido aprobadas, en el curso de un ejercicio económico o en el curso de aplicación de un plan), y aquellas cuya inutilidad se puede determinar en el momento de la preparación y la aprobación de un nuevo plan o de un nuevo presupuesto por programas.

1. Actividades para las que se decide una transferencia de recursos mientras están en marcha

42. Las transferencias de recursos entre actividades ya votadas o aprobadas sólo se pueden decidir en el momento en que se revisan los presupuestos por programas o los planes existentes, es decir prácticamente en el momento de la votación de lo que se ha denominado las propuestas suplementarias y revisadas de un presupuesto en curso, o sea anualmente (párrafos 3.7, 3.8 y 3.9 del reglamento financiero). Los problemas esenciales que se plantean en este caso se refieren a

a) La rapidez de la información sobre la inutilidad de proseguir la ejecución de ciertas actividades, es decir la continuidad de la vigilancia de la ejecución.

/...

b) La división de facultades entre la Secretaría y los órganos intergubernamentales para efectuar transferencias de recursos de actividades suprimidas a actividades nuevas;

c) Los métodos que se han de seguir para la transferencia de recursos, cuando sea decidida por los órganos intergubernamentales.

i) El problema de la vigilancia continuada de la ejecución

43. El último informe sobre la ejecución de los programas 1978-1979 (A/C.5/35/1, de 19 de marzo de 1980), ha aportado a los Estados Miembros informaciones importantes cuyas consecuencias no parecen haber sido advertidas hasta ahora. La información esencial proporcionada en esta forma era que los programas financiados con cargo al presupuesto sólo habían sido ejecutados parcialmente. En forma más precisa, el análisis de los resultados suministrados por el informe 6/ consigna las cifras siguientes: de 91 programas respecto de los cuales se ha podido calcular el porcentaje del número de productos terminados en la forma programada, se comprueba que

a) Sólo una cuarta parte de los programas (24 programas, o sea el 26%) pueden ser considerados casi completamente terminados;

b) Treinta y cinco programas (o sea el 38%), ejecutados entre el 60 y el 90%;

c) Finalmente, 32 programas (o sea el 35%), ejecutados en menos del 60%:

4 entre 0% y 10%
4 entre 10% y 30%
15 entre 30% y 50% 7/

6/ La metodología de determinación permitía distinguir (párr. 47 del informe A/C.5/35/40) los elementos de programa:

a) Terminados en la forma programada;

b) Terminados con variaciones;

c) En ejecución en la forma programada;

d) En ejecución con variaciones;

e) Suprimidos;

f) No iniciados y aplazados.

El informe ha suministrado resultados precisos en valores absolutos respecto de todas las categorías antes mencionadas y en porcentaje respecto de la de los productos "terminados en la forma programada".

7/ Estos resultados no se refieren a todos los programas principales: en particular, la ejecución de los programas de la UNCTAD no ha sido examinada en este informe.

/...

44. La gravedad y la importancia de las informaciones así suministradas han podido quedar ocultas por las críticas formuladas respecto de su precisión 8/. Se ha señalado en particular que no se conocía por anticipado el valor relativo o "peso" de cada uno de los productos que intervenían en esos cálculos y que por esta razón los porcentajes referentes sólo al número de productos estaban falseados. Es éste un fuerte argumento a favor de una mejora en el sistema presupuestario consistente en que en el presupuesto por programas se indique el costo estimado de cada elemento del programa, ya sea en meses-hombre o como porcentaje del total del subprograma. No permite, en cambio, afirmar que las órdenes de magnitud suministrados en el informe carecen de importancia. Si se hubiera conocido el valor relativo de los productos, las cifras disponibles habrían resultado sin duda modificadas, en más o en menos.

45. Por otra parte, es probable que una metodología más elaborada y más precisa hubiera producido un diagnóstico todavía más severo. El cálculo de los porcentajes por subprograma habría revelado sin duda que varios de ellos no se habían comenzado 9/. En todo caso, la información así suministrada a los Estados Miembros es de importancia fundamental. En efecto, indica que un número importante de programas se ejecutan sólo de manera tan parcial que en realidad pierden prácticamente toda importancia. Indica asimismo que la mayor parte de los programas no se ejecutan en un 100%.

46. Por lo tanto, dicha información lleva a la alternativa siguiente:

a) O bien las partes del programa no ejecutadas no eran muy útiles, en cuyo caso se habría podido evitar financiarlas, y eran ésas precisamente "las actividades obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces" que en general parece tan difícil determinar;

b) O bien las partes no ejecutadas eran útiles y aun necesarias, pero las dependencias pertinentes no pudieron cumplir la misión que se les había confiado, lo que es difícilmente admisible y debía haber provocado, en varios casos, una investigación administrativa.

Estas observaciones parecen tanto más fundadas cuanto que las justificaciones aducidas por la no ejecución de las partes importantes del programa muy a menudo no son satisfactorias. Este hecho ha sido advertido asimismo por el Comité del Programa y de la Coordinación. En estas condiciones, las reacciones de quienes opinaban que en el futuro los Estados Miembros debían autorizar los cambios que se introdujeran en los programas parecen ampliamente justificadas.

8/ Los porcentajes suministrados se refieren a la ejecución de los programas y no a la utilización de los créditos consignados a estos programas. En la mayor parte de los casos, salvo cuando la no ejecución se debe principalmente a puestos vacantes, los créditos se utilizan en un 100% a la terminación del ejercicio. La diferencia entre los dos porcentajes da la medida de la gravedad de la situación.

9/ Véase el informe de la Dependencia Común de Inspección en que se evalúa el programa de administración pública (E/1978/42 y Add.1).

/...

47. Este hecho plantea sobre todo el problema de suministrar con rapidez las informaciones a los Estados Miembros. El método actual de informes sobre ejecución de los programas proporciona estas informaciones demasiado tarde para poder adoptar decisiones a tiempo. La amplitud del fenómeno induce a creer que sería sumamente útil asegurar una vigilancia permanente de la ejecución de los programas no sólo con objeto de controlar esa ejecución sino de suministrar a tiempo la información necesaria para la adopción de decisiones. El establecimiento de esta función podría dar lugar a economías importantes. Por lo demás, ya es posible, merced a varias disposiciones, en particular la que se refiere a la especificación precisa de los productos en el presupuesto por programas, el establecimiento de plazos para su ejecución y la institución de planes internos de trabajo (planillas de información sobre los elementos del programa) que, utilizados en la preparación del presupuesto para 1980-1981 en los sectores económico y social se han extendido a los sectores humanitario, político, jurídico y de información pública en la preparación del presupuesto para 1982-1983. Una función de esta índole debería ser confiada normalmente a la Subdivisión de Planificación y Evaluación de Programas, de la Oficina de Planificación y Coordinación de Programas, en colaboración con la Oficina de Servicios Financieros. El refuerzo de la plantilla de la Dependencia de Evaluación, que podría convertirse en Dependencia de vigilancia y evaluación, con dos puestos del cuadro orgánico debería bastar para cumplir las tareas necesarias 10/.

48. Se debería invitar a las dependencias sustantivas a preparar periódicamente informes sobre la ejecución de los productos previstos en el programa. Las planillas internas de ejecución de los programas de trabajo deberían ser preparadas, centralizadas y controladas por la dependencia de vigilancia y evaluación a intervalos razonables por ejemplo, el primer año, después de los primeros nueve meses y luego periódicamente cada tres o cuatro meses. Además, los auditores internos podrían participar en el control de la ejecución de los programas ("programme auditing"); debería ser posible capacitar en materia de programación por lo menos a varios miembros del personal de auditoría interna.

49. Para que las informaciones sobre los porcentajes de ejecución de programas fueran algo más exactas, sería necesario asignar en el presupuesto por programas a cada producto un valor en meses-hombre, o preferiblemente en porcentaje del volumen total de los subprogramas. Esta propuesta, ya presentada por la Dependencia Común de Inspección en su informe sobre los métodos para determinar las necesidades en materia de personal 11/ ahora debería ser tomada seriamente en cuenta. Permitiría

---

10/ Es evidente que la función de vigilancia debería extenderse al conjunto de los servicios y no limitarse solamente a los programas económicos y sociales. Esto podría plantear problemas respecto de la posible extensión de la competencia de la Oficina de Planificación y Coordinación, de Programas, y de las modalidades de cooperación con el Departamento de Administración, Finanzas y Gestión. Sin embargo, cabe esperar que estos problemas puedan resolverse con facilidad.

11/ JIU/REP/81/1, preparado por Mark E. Allen, reproducido con la signatura A/36/168.

/...

calcular los porcentajes de ejecución de los programas de dos maneras, como porcentaje del número de productos y como porcentaje del tiempo destinado a la ejecución de esos productos en su conjunto. En todo caso, se debe tener en cuenta que estos datos objetivos no necesitan ser extremadamente precisos para ser utilizados. Lo importante no es la precisión de los porcentajes sino su orden de magnitud. Por ejemplo, toda proporción en la ejecución que sea inferior al 50% exige evidentemente que se preste una atención particular al examen de las causas de esta situación. En última instancia, se trata de saber si se va a alcanzar o no el objetivo del subprograma. Esto depende de un juicio cualitativo que los elementos cuantitativos antes citados contribuirán a establecer.

ii) Necesidad de dividir facultades entre la Secretaría y los órganos intergubernamentales para efectuar transferencias de recursos

50. El servicio encargado de la vigilancia no debería tener por misión única informar a los Estados Miembros sobre la situación de la ejecución de los programas. Es necesario que haya división entre las responsabilidades de la Secretaría y de los órganos intergubernamentales. Se debe reconocer, en efecto, que los encargados de la ejecución de programas deben disponer de cierto grado de flexibilidad. Se sabe que en las Naciones Unidas la preparación de un presupuesto comienza aproximadamente 15 meses antes de la iniciación de un ejercicio presupuestario, que dura dos años. Es evidente que a menudo puede ser difícil prever con tanta antelación y en forma definitiva una lista de los elementos de programa y los productos. Así, exigir la ejecución de los programas sin posibilidad de modificaciones sería opuesto a las condiciones de una gestión acertada.

51. En consecuencia, los mecanismos necesarios deberán conciliar imperativos contradictorios. Deberán permitir determinar las actividades abandonadas con tiempo para que se puedan utilizar en otras tareas los recursos que se les habían asignado, y dejar al mismo tiempo a los administradores de los programas el margen de maniobra necesario para permitirles alcanzar los objetivos que se les han establecido: sólo puede lograrse un resultado de esta índole si la dependencia encargada de seguir sin interrupción la ejecución del programa cuenta con las atribuciones necesarias para autorizar oportunamente, y dentro de un límite que se deberá definir, las modificaciones que se introduzcan en los programas en marcha.

52. El sistema que se deberá prever para asegurar cierto grado de flexibilidad, dejando al mismo tiempo a la autoridad legislativa sus prerrogativas, podría ser el siguiente:

a) Se dejaría a los directores de los programas o de los subprogramas un grado de flexibilidad de aproximadamente el 10%. Esto significaría que dentro del límite del 10% del número de elementos de programa previstos para cada subprograma 12/, sería posible suprimir algunos elementos de programa y sustituirlos por otros considerados más útiles para alcanzar los objetivos del subprograma de que se trata, sin solicitar autorización especial pero informando al respecto a la dependencia encargada de vigilar el programa;

12/ Por las razones indicadas en el párrafo 49, el cálculo de los porcentajes en número de elementos de programa es, en realidad, tan significativo como el cálculo en meses-hombre o en dólares y resulta más fácil de establecer.

/...

b) Dentro de un límite suplementario del 20% (que agregado al precedente daría un total del 30%), los directores de programas podrían introducir cambios con la anuencia de la dependencia mencionada;

c) Más allá del límite del 30% no se podría introducir cambio alguno sin el acuerdo de la autoridad legislativa, que se podría obtener presentando las justificaciones necesarias al final del primer año del ejercicio económico;

d) Sin embargo, los órganos intergubernamentales que hubieran aprobado el presupuesto también tendrían, desde luego, la posibilidad de sacar conclusiones de los informes que se les presentarían cuando se superara el límite del 30%, en particular cuando se hubiera demostrado que el nivel de ejecución de un programa determinado no era suficiente para esperar el logro de al menos una parte significativa de sus objetivos.

iii) Metodología para efectuar las transferencias de recursos que decidan los órganos intergubernamentales

53. La aprobación de los cálculos revisados al final de cada año ofrece a los Estados Miembros la oportunidad de sacar conclusiones financieras de la no ejecución de elementos de programa previstos en el presupuesto y de efectuar las consiguientes transferencias de recursos. En realidad, se trata en la mayoría de los casos de aumentar los gastos y no de disminuirlos. Ahora bien, debería ser posible, si se cuenta con la información necesaria en el momento oportuno, reducir el total de los créditos previstos en el presupuesto corriente suprimiendo los créditos asignados a:

a) Los subprogramas que sólo han sido ejecutados en una proporción evidentemente insuficiente;

b) Los productos (o elementos de programa) que se ha decidido suprimir (después de una negativa a transferir recursos dentro de un mismo subprograma más allá del límite del 30% mencionado en el párrafo precedente).

54. Estas supresiones deberían liberar recursos que se podrían utilizar para financiar por lo menos una parte de las solicitudes de créditos adicionales que se presenten a la Asamblea General como consecuencias financieras de nuevas decisiones en materia de programas surgidas durante el período del presupuesto vigente. Para que esto sea posible, es necesario sin embargo que la información pertinente se ponga en conocimiento de los Estados Miembros:

a) Al final del primer año de la ejecución del presupuesto, si el informe presentado por la dependencia de vigilancia de la ejecución de los programas permite determinar, ya en ese momento, los elementos de programa que sin lugar a duda no serán ejecutados; o

/...

b) Hacia mediados del segundo año, cuando todavía habría tiempo para adoptar decisiones de esta índole; en este caso será necesario que se pueda suministrar la información conjuntamente al CPC y a la CCAAP en su período de sesiones de mayo y junio del segundo año y que la Asamblea General les delegue la facultad de adoptar las decisiones necesarias al menos con carácter provisional.

55. La reasignación de los recursos así liberados sólo es concebible, sin embargo, si se traduce realmente en economías en gastos de personal. Este problema se examina en los párrafos 82 a 89 infra. Finalmente, cabe señalar que el procedimiento de transferencia de recursos en el presupuesto corriente sólo podrá referirse en todo caso a cuantías limitadas. Los resultados más importantes de un mecanismo de establecimiento de prioridades serán los que deriven del examen de los nuevos planes y de los nuevos presupuestos.

/...

2. Actividades para las cuales se decide una transferencia de recursos en el momento de proceder a aprobar un nuevo plan de mediano plazo o un nuevo presupuesto por programas

i) Noción del grado de continuidad entre planes y presupuestos sucesivos

56. La noción de la transferencia de recursos se debe aclarar y precisar cuando se trata de aplicarla a los futuros planes y presupuestos. En efecto, la importancia del concepto depende directamente del grado de continuidad que exista entre planes o presupuestos sucesivos o, a la inversa, del grado de innovación que entrañe un nuevo plan o un nuevo presupuesto. A pesar de los adelantos logrados en la metodología de la planificación y la presupuestación, no es del todo evidente que este problema se haya aclarado por entero. Por otra parte, ello se debe en gran medida a que la nueva metodología de la planificación apenas se comienza a aplicar.

57. Se sabe que, en lo que respecta a los presupuestos por programas (aunque ello también se podría aplicar al plan de mediano plazo), una teoría que estuvo en boga durante algún tiempo proponía que los presupuestos se elaboraran a partir de una base "cero" (zero base budgeting). El carácter absoluto y paradójico de esta teoría tenía la ventaja de llamar la atención sobre la necesidad de reexaminar a fondo todas las justificaciones que se presentaran para preparar un nuevo presupuesto. Permitía incluso suponer que con ello se ponía en tela de juicio, en cada nuevo período presupuestario, la existencia misma de todas las unidades de organización. Aunque intelectualmente atractiva, esta teoría evidentemente se aleja demasiado de la realidad y por ello no se puede aplicar fácilmente en una organización internacional (o, por lo demás, en cualquier burocracia estructurada) 13/. Por el contrario, el método habitual y tradicional que consiste en dar por sentado que cada presupuesto por programas puede reproducir y continuar el presupuesto anterior (o que cada nuevo plan puede continuar el plan anterior) siempre y cuando se presenten justificaciones para los aumentos de gastos previstos, y en particular para los nuevos puestos, ya no se ajusta a los progresos logrados en los métodos de programación.

58. Si se desea establecer correctamente prioridades y, por consiguiente, aplicar efectivamente a futuros planes o presupuestos el concepto de la transferencia de recursos, es necesario definir qué se considera un grado de continuidad admisible entre dos planes o presupuestos sucesivos. La continuidad consiste en:

a) El orden de magnitud del conjunto financiero que se asigna a los programas principales o a los programas, que corresponde a un cierto volumen de actividades sin tener en cuenta su contenido (este orden de magnitud permanece prácticamente igual de un presupuesto a otro; el grado de modificación se mide por la tasa de crecimiento);

13/ Naturalmente se puede afirmar que la teoría se refiere únicamente a los gastos "no periódicos" y admitir que, en este sentido, se aplica efectivamente en las Naciones Unidas. Esto equivale, empero, a reducir su campo de aplicación a una parte muy limitada del presupuesto.

/...

b) Las actividades continuas o permanentes que se aceptan como parte de la tarea de la dependencia y que, de hecho, se pueden considerar como funciones (por ejemplo, la producción del anuario estadístico por la Oficina de Estadística, y otras publicaciones periódicas). (A menos que se decida suprimirlas, estas actividades son idénticas de un presupuesto a otro);

c) La prosecución de los objetivos generales de un programa principal mediante subprogramas (o partes de subprogramas) de plazo fijo. (La continuidad en este caso consiste en que, cuando se han cumplido los objetivos de un subprograma a plazo fijo, éste es reemplazado por otro de tipo análogo. El grado de continuidad debería ser entonces más fácil de controlar, puesto que la aceptación o el rechazo de nuevos subprogramas se podría efectuar según los métodos que se exponen en los párrafos siguientes.)

ii) Métodos para efectuar las transferencias de recursos

59. Los métodos para efectuar las transferencias de recursos deberían probablemente consistir en lo siguiente:

a) Considerar el conjunto financiero (enveloppe financière) existente (el que fue aprobado en el presupuesto inmediatamente anterior al que se va a aprobar) como hipótesis de trabajo dentro de la cual se invita a las distintas dependencias a presentar sus propuestas. Ahora bien, esa hipótesis no se debería utilizar en adelante como se ha hecho hasta el momento, o sea, como una especie de base fija a la cual las dependencias tienen derecho en cualquier caso, puesto que la única justificación que se les exige se refiere a los gastos (puestos nuevos etc.) que superan los límites ya establecidos;

b) Utilizar diferentes sistemas para examinar las propuestas que abarca ese conjunto financiero, según se trate del examen de un proyecto del plan de mediano plazo o de un proyecto del presupuesto por programas.

/...

iii) Examen de un plan de mediano plazo

60. El examen de un plan de mediano plazo debería ser la ocasión para determinar el orden de magnitud del conjunto financiero total 14/ esencialmente mediante un examen crítico del interés y la calidad de los subprogramas previstos. Ese examen se debería llevar a cabo de tal forma que condujese a rechazar los subprogramas cuyos objetivos no parecieran suficientemente precisos o debidamente vinculados a la estrategia de conjunto del programa principal. Debería implicar el examen de las diversas opciones de estrategias que presentasen los encargados de los programas. Más adelante se verá con qué criterios e instrumentos se podría hacer ese examen con resultados útiles. Por el momento hay que señalar que el estudio del plan debería ser la primera y más importante ocasión para suprimir, en el nivel más elevado en que se puede formular un juicio preciso, o sea, en el de subprograma, las actividades que se considerasen obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces.

61. Esas supresiones son las que permitirían liberar los recursos necesarios para efectuar transferencias a actividades más útiles, o sea, que permitírían financiar otros subprogramas y aumentar con ello la importancia que se asigne a otros programas principales. Para poder efectuar correctamente esas transferencias, evidentemente resulta indispensable que en el proyecto de plan se indique (al menos en porcentaje) la importancia relativa de cada subprograma en el marco del conjunto financiero de cada programa principal.

14/ La determinación del orden de magnitud del conjunto financiero total de un plan de mediano plazo de seis años en tiempos de inflación y de rápidas fluctuaciones de los tipos de cambio, plantea difíciles problemas que no se deben subestimar. El mejor método para disponer de un patrón fijo sería poder determinar ese conjunto financiero en "meses-hombre" o número de puestos. También cabe preguntarse si las negociaciones sobre el conjunto financiero o sobre la tasa de crecimiento general de los presupuestos durante el período que comprende el plan no se deberían separar de las negociaciones sobre las prioridades dentro de ese conjunto. En la actualidad las deliberaciones sobre las propuestas referentes a un nuevo programa o a la extensión de un programa existente se refieren simultáneamente a dos problemas diferentes:

a) El interés de la propuesta propiamente dicha;

b) El de la forma como se deberá financiar dicha propuesta.

En general, las nuevas propuestas que entrañan nuevos gastos suscitan la oposición de los Estados Miembros que consideran que el conjunto financiero global debe mantenerse dentro de los límites ya previstos, y gozan del apoyo de los que esperan encontrar financiación suplementaria. Pero el debate se desvirtúa, porque los partidarios de la nueva propuesta intentan demostrar la importancia de los programas en cuestión, mientras que quienes se oponen a ellos sólo se interesan por los problemas de la financiación. Se introduciría un elemento aclaratorio si las negociaciones sobre los dos aspectos se llevaran a cabo por separado.

/...

62. En definitiva, pues, las prioridades entre programas principales se deberían establecer mediante los juicios de aceptación o rechazo referentes a los subprogramas, ya que el monto aprobado del conjunto financiero de un programa principal sería el resultado de la suma de los subprogramas que se aceptaran. Ese procedimiento hace pensar que se debería invitar a cada uno de los encargados de los programas a proponer un número de subprogramas ligeramente superior al que su conjunto financiero - hipótesis de trabajo - permitiría financiar. Esos subprogramas en exceso normalmente estarían destinados al rechazo, pero la transferencia de los recursos liberados mediante el rechazo de otros programas considerados obsoletos podría permitir que se aprobaran algunos de ellos. Este sistema, complementado con el método de las estrategias opcionales recomendado en el informe anterior de la DCI, permitiría establecer una competencia útil entre los encargados de los programas en cuanto a la calidad de la programación y de la gestión y daría al proceso de aprobación del plan la importancia que le corresponde 15/.

iv) Examen de los presupuestos por programas

63. El examen de los presupuestos por programas cada dos años, junto con los proyectos de revisión del plan vigente, debería ofrecer una nueva oportunidad para efectuar otras transferencias de recursos entre los programas. Al permitir un examen más detenido de las actividades de la Organización, puesto que en los presupuestos figura la lista completa de los productos de cada uno de los subprogramas, este examen también permitiría introducir las correcciones y revisiones necesarias en las prioridades ya establecidas en el plan.

15/ Este método podría expresarse, en términos generales, de la manera siguiente:

a) Los órganos intergubernamentales determinarían por adelantado el conjunto financiero (enveloppe financière) global del plan, así como el número máximo de subprogramas; por ejemplo, x centenas de millones de dólares o x decenas de miles de meses-hombre, y 350 subprogramas;

b) El monto total de las propuestas presentadas por las distintas dependencias sería, por ejemplo, de x + y centenas de millones de dólares o decenas de miles de meses-hombre, y 450 subprogramas.

Sería necesario entonces que los órganos intergubernamentales redujeran obligatoriamente al mínimo las propuestas formuladas de y centenas de millones de dólares o decenas de miles de meses-hombre y de 100 subprogramas. En ese proceso se conservarían únicamente los subprogramas mejor presentados y más convincentes, y aquellos cuya credibilidad estuviera garantizada por el desempeño de las dependencias administrativas responsables, y las prioridades surgirían más fácilmente.

/...

64. El examen de esas listas permitiría determinar los subprogramas poco útiles que no hubieran sido examinados en el momento de la aprobación del plan. En particular, la aprobación del segundo y el tercero de los presupuestos por programas comprendidos en el período de cuatro o seis años de un plan de mediano plazo debería conducir a individualizar los subprogramas que no hubieran sido ejecutados correctamente, de conformidad con los programas previstos en el curso del primer período presupuestario. La información suministrada, ya sea mediante los informes sobre la ejecución del presupuesto o, en forma más regular, por la dependencia de vigilancia de la ejecución de los programas cuyo establecimiento se ha recomendado más arriba, facilitaría la identificación de los subprogramas mal ejecutados y cuya continuación parecería por ello injustificable. Así pues, el proceso de aprobación de los presupuestos podría ser otra ocasión importante para determinar las actividades obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces. Por otra parte, dicha determinación podría extenderse al nivel de los elementos de programa, especialmente en lo referente a las actividades que correspondieran a funciones continuas.

65. En otras palabras, los métodos de examen de un proyecto de presupuesto por programas por los comités de expertos competentes y por las delegaciones de los Estados Miembros (la CCAAP, el CPC, la Quinta Comisión) antes de su aprobación deberían consistir en lo siguiente:

a) No sólo una comparación de la dotación de personal propuesta con la que se preveía en el presupuesto anterior, comparación a la cual conduce la forma actual de concebir y presentar el presupuesto, sino también,

b) Un examen de la concordancia del presupuesto por programas con el plan de mediano plazo, del cual constituye una fracción bienal;

c) Un examen de la eficacia de las distintas dependencias y de la credibilidad de las listas de elementos de programa que se proponen dentro de cada subprograma, utilizando para ello la información proporcionada en los informes sobre la ejecución del presupuesto por programas más reciente. Esta es una razón más para revisar la concepción y la fecha de presentación de ese informe, como se ha propuesto en el último párrafo de la parte precedente.

66. En particular, es necesario verificar:

a) Que los elementos de programa de plazo fijo que deberían haber sido ejecutados en el transcurso del ejercicio bienal precedente no se trasladen pura y simplemente, sin autorización y con nuevos plazos de ejecución, al siguiente puesto por programas;

/...

b) Si los elementos de programa propuestos corresponden debidamente a los objetivos de plazo fijo establecidos en el plan para cada subprograma;

c) Cuáles elementos de programa corresponden a actividades continuas y cuál es la justificación de su continuación.

67. En realidad, el examen de la justificación de la continuación o de la interrupción de las actividades continuas no se podrá cumplir eficazmente en el momento de examinar el nuevo proyecto de presupuesto por programas, a menos que haya un procedimiento paralelo de examen regular y sistemático que abarque un mayor número de años. Es especialmente mediante ese procedimiento como se podrán determinar las actividades obsoletas que no estén sujetas a un plazo fijo. En dicho procedimiento se deberán utilizar:

a) Los estudios de evaluación a fondo de los programas que se presentan anualmente al CPC;

b) Un método que permita examinar anualmente una cierta categoría de actividades continuas de tal forma que todas las actividades de ese género que se perpetúen de un presupuesto a otro sean revisadas totalmente al menos cada seis años.

C. Criterios para el establecimiento de prioridades e información necesaria para su aplicación

1. Selección de criterios

68. El problema de los criterios que se han de aplicar para establecer prioridades y, más precisamente, para negar recursos a subprogramas propuestos y efectuar transferencias a otros subprogramas ha sido tenido en cuenta a lo largo del experimento de las "tasas relativas de crecimiento". Si bien no parecía muy difícil que se aceptara por unanimidad la idea de que era necesario tener en cuenta la importancia política que atribuían los Estados Miembros a un programa principal determinado, aun cuando no siempre fuera fácil un consenso respecto del grado de esa importancia, se manifestaron dudas en cuanto a si era preciso o no tener en cuenta la eficacia real de los programas. ¿Había que "penalizar" o no mediante una reducción de la tasa de crecimiento un programa principal claramente mal ejecutado o poco eficaz, incluso si se consideraba que el programa en sí mismo revestía gran importancia? Parece que hasta el momento no se ha dado ninguna respuesta precisa a esta pregunta. Este problema de conflicto entre posibles criterios merece un examen especial pero a mi juicio, el criterio de la eficacia, no se puede excluir de los que se deben considerar para establecer prioridades. Por el contrario, este es uno de los criterios más importantes. En efecto, los tres criterios que se deben utilizar, creo yo, son los siguientes:

/...

a) El criterio de la importancia de los objetivos del programa principal;

b) El criterio de la capacidad de la Organización;

c) El criterio de la eficacia de las dependencias que se encargan de la ejecución del proyecto.

A cada uno de esos criterios corresponden instrumentos de información concretos sin los cuales los Estados Miembros no podrán aplicarlos.

2. Primer criterio: importancia del objetivo del programa principal para los Estados Miembros

69. La experiencia de las tasas relativas de crecimiento ha mostrado con claridad lo difícil que es determinar si el programa de estadísticas era, por ejemplo, más importante que el de administración pública o a la inversa, o si el programa de materias primas debía tener precedencia respecto del de las empresas transnacionales. En realidad, esta revisión del carácter de los objetivos que debe proponer la Organización sólo es necesaria una vez cada seis años, en el momento de aprobar cada nuevo plan (o aspectos determinados al aprobarse modificaciones al plan en marcha cada dos años). Una actividad de tal importancia sólo puede llevarse debidamente a cabo si se ponen a disposición de los Estados Miembros instrumentos de análisis adecuados. Ahora bien, hasta la fecha el único instrumento de análisis propuesto es el plan de mediano plazo. En su informe sobre la planificación a mediano plazo en las Naciones Unidas (JIU/REP/79/5, marzo de 1979), la Dependencia Común de Inspección expuso (párr. 105) cuál podría ser el contenido de ese documento. En el 19º período de sesiones del CPC, el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional expuso sus opiniones respecto de la preparación y la aplicación del plan en cuatro fases sucesivas. El CPC indicó en su informe la importancia que asignaba a esta actividad y señaló que la cuestión debía ser examinada ulteriormente más a fondo. Sin embargo, el examen a fondo del problema de las prioridades que actualmente se está realizando debe constituir la oportunidad de precisar mejor la concepción de este documento y la función esencial que debe llenar.

70. En realidad, se trata de justificar los cambios que va a introducir el plan en los programas existentes de la Organización en función de un análisis que incorpore todo lo que se sabía acerca de los nuevos objetivos o cambios de orientación definidos por los Estados Miembros en las resoluciones de la Asamblea General, en conferencias generales de los organismos especializados y en actividades tales como la Estrategia Internacional del Desarrollo, así como en los trabajos de las comisiones económicas regionales y los organismos especializados. No se trata sólo de referirse a los mandatos legislativos existentes y hacer una síntesis de ellos. Se trata de proponer a los Estados Miembros que modifiquen esos mandatos en función de un análisis de la situación mundial, en particular en el plano económico y social, y de una evaluación global de los resultados obtenidos por los programas de la Organización en el período de planificación precedente. Se trata de hacer una evaluación crítica de la función de la Organización que se traduzca en propuestas precisas para eliminar determinados programas y

/...

elementos de programas y crear programas o subprogramas nuevos. Por consiguiente, la tarea de análisis necesaria para la preparación de un documento de esta índole es de importancia vital. Requiere la síntesis de un gran número de datos, en algunos casos el análisis, con la ayuda de asesores de muy alto nivel, de las razones que aconsejan la ejecución o la reducción de distintos programas y el mantenimiento de un diálogo permanente con todos los jefes de las dependencias sustantivas. En realidad, se requiere establecer una función permanente de análisis de las prioridades. Sería necesario, pues, examinar por una parte la posibilidad de incorporar a esta actividad todos los medios de análisis y de reflexión disponibles en las propias Naciones Unidas, y en particular en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, y por otra parte reforzar, de ser necesario, los recursos de personal de que dispone el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional para ese fin.

71. Otra consecuencia importante de lo que acaba de indicarse se relaciona con los métodos de examen de la introducción y del propio plan por las organizaciones intergubernamentales. En los párrafos 88 a 91 se indica cuáles son las modificaciones de estructura al parecer convenientes a este respecto a nivel del CPC y de la CCAAP. Sin embargo, en lo que respecta a las Comisiones Principales de la Asamblea General, es necesario destacar que el plan y su introducción deberán ser examinados por la Quinta Comisión, como se hace actualmente, y también por cada una de las Comisiones Principales, por lo menos respecto de las partes de los programas que correspondan a sus respectivas esferas de competencia, antes de que la Asamblea General apruebe en el plenario el conjunto del plan. En otras palabras, la capacidad de la Organización debe demostrarse en función de la estrategia en la que se basa cada uno de los programas, que a la vez debe justificar la elección de los subprogramas.

3. Segundo criterio: la capacidad de la Organización

72. Es preciso demostrar la capacidad de una organización internacional de actuar en una esfera determinada. Es necesario explicar qué servicios puede prestar e indicar su función concreta teniendo en cuenta lo que ya han hecho en esta esfera a nivel internacional otras instituciones. Esto exige un análisis de la situación, una revisión de los esfuerzos ya realizados, una definición precisa de los objetivos que se persiguen y de los plazos en los que se espera alcanzarlos razonablemente y una descripción de los instrumentos que la Organización se propone establecer para ponerlos al servicio de los Estados Miembros a fin de ayudarlos en sus tareas de negociación y de desarrollo.

73. La aplicación del segundo criterio equivale, pues, a examinar la calidad y el valor de la actividad de planificación para cada programa y a investigar en qué medida los subprogramas propuestos están justificados por su relación directa con el objetivo que se persigue y son válidos entre los instrumentos que se

/...

propone establecer 16/. No hay razón alguna que pueda oponerse a determinar el nivel de los recursos asignados a un programa en función de las características de la parte del plan que abarca dicho programa. El valor de las explicaciones, el carácter convincente de la relación entre objetivos e instrumentos propuestos y la precisión y utilidad de los propios instrumentos son los medios de juzgar el valor de la gestión y la capacidad real de la dependencia. Para lograrlo se debe proceder a un examen detallado del plan propiamente dicho, subprograma por subprograma.

4. Tercer criterio: el criterio de la eficacia

74. La observación que antecede se aplica igualmente al tercer criterio, el de la eficacia real de las dependencias administrativas de que se trata. En efecto, es totalmente inútil financiar dependencias incapaces de alcanzar los objetivos establecidos. Ahora bien, los Estados Miembros disponen en este caso de medios de apreciación susceptibles de perfeccionamiento. Ya se han expuesto antes las conclusiones que se pueden sacar del informe sobre la ejecución del presupuesto para efectuar transferencias de recursos durante el período presupuestario. La información así obtenida permite identificar fácilmente las dependencias que no ejecutan satisfactoriamente sus programas. Esa información debería utilizarse sistemáticamente en el momento de la adopción de decisiones sobre la aceptación o no aceptación de futuros subprogramas.

75. La observación permanente de la ejecución del programa deberá proporcionar, en el momento de examinar el nuevo plan y los nuevos presupuestos, una visión estadística precisa de la ejecución, subprograma por subprograma. Aplicando este criterio analítico a las propuestas de las distintas dependencias, las organizaciones intergubernamentales podrían evaluar su grado de eficiencia. Este enfoque podría permitir reducir sistemáticamente el número de subprogramas propuestos por las dependencias menos eficientes y por ende reducir sus recursos. Es evidente que

---

16/ En las instrucciones internas del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional para la preparación del próximo plan 1984-1989 se señala a ese respecto lo siguiente:

"En su 20º período de sesiones, el CPC formuló las siguientes recomendaciones: Cuando hubiese objetivos de acción intergubernamental, deberían reproducirse en el plan en forma tal que se distinguiesen claramente de los objetivos de acción de la Secretaría relacionados con ellos. Los objetivos de la Secretaría deberían ser, en la mayor medida posible, concretos y de plazo fijo, y ser útiles tanto para fijar metas como para servir de instrumentos de evaluación.

En virtud de estas recomendaciones, convendría presentar, en la mayoría de los casos, dos tipos de objetivos en el texto explicativo de los subprogramas:

i) El objetivo de acción intergubernamental expuesto en los textos que autorizan los trabajos, indicando la introducción de un cambio en la situación descrita bajo el epígrafe "problemas examinados", o los medios considerados para resolver dichos problemas.

ii) El objetivo concreto y de plazo fijo de las actividades de la Secretaría, que está vinculado al objetivo de acción intergubernamental y que tiende a facilitar la consecución de dicho objetivo."

En el anexo 7 de las instrucciones se dan ejemplos concretos de la aplicación de este método.

/...

el análisis de los resultados de las actividades de evaluación, ya sea resumiendo los estudios detallados ya efectuados o aplicando los indicadores de los resultados disponibles para hacer un balance de conjunto, sería también un instrumento valioso para determinar las posibilidades de ejecución de los programas propuestos 17/.

5. El problema de la contradicción entre criterios

76. Si bien, como se ha subrayado, los tres criterios enunciados deben utilizarse en estrecha relación mutua, es posible prever por lo menos un tipo posible de conflicto entre estos criterios: así ocurriría, por ejemplo, si en un sector considerado primordial por los Estados Miembros (primer criterio), los datos relativos a la calidad de la planificación y a la eficacia de las dependencias administrativas competentes aconsejaran por el contrario recomendar una reducción de las actividades. Ya ha habido casos de esta índole en el pasado, cuando los estudios de evaluación demostraron la pobreza de los resultados obtenidos por determinadas dependencias. Los informes de evaluación de este tipo no facilitan la adopción de decisiones en ausencia de un procedimiento preciso que permita llegar a esas decisiones.

77. Antes de sugerir procedimientos de ese tipo, correspondería responder a dos preguntas fundamentales:

a) ¿Quién puede proporcionar a los Estados Miembros las evaluaciones que les permitan determinar las actividades que cabe reducir o suprimir e individualizar las que convendría ampliar?

b) ¿Qué mecanismos intergubernamentales permitirían a los Estados Miembros adoptar las decisiones necesarias?

D. Instrumentos de evaluación

78. Una de las causas más importantes de fracaso en la tarea a individualizar las actividades obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces es que se supone que lo hagan los propios encargados de las dependencias. Este método difícilmente pueda dar resultado, ya que quienes proponen las actividades no pueden hacer al mismo tiempo un juicio crítico respecto de ellas. En realidad, los Estados Miembros no podrán determinar las actividades que corresponde suprimir si no se establece una distinción entre la función de propuesta de programas y la función de crítica de dichas propuestas. A este respecto se podrían idear varias fórmulas.

17/ A los tres criterios propuestos corresponden, pues, tres instrumentos a disposición de las organizaciones intergubernamentales:

1) Importancia del objetivo: introducción del plan de mediano plazo;

2) Capacidad de la Organización: el propio plan (evaluación del carácter convincente de los medios propuestos para alcanzar los objetivos);

3) Eficacia: análisis estadístico del rendimiento de ejecución de las dependencias.

/...

79. Dentro de la propia Secretaría, a pesar de la ficción jurídica de que es una unidad (todos los documentos, informes, proyectos de planes, o de presupuesto son presentados por el Secretario General), cabe imaginar que existe cierta separación entre las funciones de propuesta y las de evaluación crítica. Esta distinción ha existido siempre en cuestiones financieras, entre las autoridades del presupuesto y las dependencias que manejan los gastos. Sin embargo, también ha comenzado a aparecer respecto de los programas desde el establecimiento de la Subdivisión de Planificación y de Coordinación de Programas y desde que comenzaron a organizarse las actividades de evaluación. Los informes sobre evaluación preparados por la Secretaría respecto de varios departamentos sustantivos - a veces un comité directivo con funciones de árbitro - no reflejaban solamente las opiniones de los jefes de las dependencias interesadas. El establecimiento de la función permanente de observación de la ejecución de los programas en las dependencias de evaluación reforzaría la función de evaluación crítica de las propuestas y mantendría el diálogo necesario entre los jefes de las dependencias sustantivas y la Subdivisión de Planificación y Coordinación de Programas.

80. En términos más generales, la evaluación crítica es también responsabilidad directa del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, especialmente en momentos en que las dependencias preparan y presentan los documentos que han de servir de base para la introducción del plan de mediano plazo, como se ha visto en el párrafo 69 supra. La cuestión de si esta función de evaluación crítica para sectores que no sean los económicos y sociales deberá ser ejercida a nivel del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional y de la Subdivisión de Planificación y Coordinación de Programas a otro nivel deberá ser examinada en un estudio sobre reestructuración, que está fuera del alcance del presente informe.

81. Fuera de la Secretaría también las organizaciones intergubernamentales podrían utilizar, cuando lo considerasen conveniente, los instrumentos de evaluación de la Secretaría. A este respecto, la colaboración entre el Comité del Programa y la Coordinación y la Dependencia Común de Inspección ha permitido preparar una serie de informes metodológicos e informes de evaluación sobre programas principales. Sin embargo, no parece compatible con las funciones propias de la Dependencia efectuar el examen crítico de todas las propuestas incorporadas en un plan de mediano plazo o un presupuesto. En cambio, se podrían constituir grupos de consultores externos, integrados por personas competentes en programación y familiarizadas con las organizaciones internacionales, para que formularan observaciones sobre los programas para uso de los Estados Miembros. Incluso sería posible organizar grupos mixtos constituidos por funcionarios de la Secretaría, personas de fuera de la Secretaría y representantes de los órganos de supervisión o inspección (auditores externos, Dependencia Común de Inspección). Se deberá explorar cualquier arreglo que permita reunir competencia, capacidad de evaluación crítica e independencia de juicio. Naturalmente, los miembros de estos grupos deberían ser seleccionados por los órganos intergubernamentales.

/...

E. Las condiciones que hacen posible la toma de decisiones

82. Indudablemente, una de las causas más importantes - aunque probablemente no la única - del conservadurismo de las decisiones en materia de votación de presupuestos es la falta de un diagnóstico crítico que incluya sugerencias sobre las modificaciones del programa y las transferencias de recursos. Las razones que también han incidido en el mismo sentido son bien conocidas; se trata por una parte de la rigidez de la estructura burocrática actual y, en particular, de la defensa de las posiciones logradas por el personal y, por otra, de las posibilidades de que disponen las partes de la Secretaría que son objeto de críticas y deben movilizar para su defensa suficiente apoyo entre las delegaciones de los Estados Miembros, evitando en esa forma que se adopte una decisión de suprimir, reducir o aún reformar. Si esos dos fenómenos no se estudian objetivamente y si no se encuentran soluciones para suprimir los embotellamientos que suponen, no hay esperanzas de poder identificar las actividades obsoletas, determinar prioridades y efectuar las transferencias de recursos correspondientes.

1. Política de personal

83. Uno de los aspectos más importantes de la situación actual es que hasta ahora las modificaciones aportadas a los programas no se han hecho, como se ha visto, más que mediante adiciones. Los únicos problemas de personal que se han planteado en esa forma se han referido a la necesidad de contratar nuevos funcionarios. Si los nuevos mecanismos propuestos condujeran por el contrario a supresiones de subprogramas, a reducciones de ciertos programas o de programas importantes y a transferencias de recursos significativas, los problemas de personal que se plantearían se referirían a las posibilidades de despido, de no renovación de contratos de plazo fijo o de traslados de personal de un tipo de actividad a otro tipo de actividad, a menudo bastante diferente. Sería poco realista subestimar la importancia de este problema. La capacidad de resistencia de toda burocracia a las necesidades de cambio se refiere esencialmente a la defensa de los intereses y de los derechos adquiridos del personal existente. Esta defensa de los intereses del personal es normal y legítima, pero no es necesario que las bases reglamentarias a partir de las cuales se ejerce la lleven a obstaculizar el funcionamiento normal de las organizaciones. En consecuencia, en caso de supresión de partes importantes de los programas, es menester prever los procedimientos precisos que permitirían organizar la redistribución del personal.

84. Por otra parte, la eficacia de los programas depende evidentemente en gran medida de la calidad del personal contratado para ejecutarlos y, en particular, de la calidad del personal superior en los puestos de responsabilidad. Ahora bien, la estructura y la composición de los equipos de administradores y de los funcionarios de los servicios generales encargados de la ejecución de los programas está determinada a menudo en lo que se refiere a las categorías ofrecidas y las calificaciones requeridas en función de una estimación hecha por los jefes de servicio de un programa nuevo, sin método bien preciso y sin directrices comunes a todos los servicios.

/...

85. Los servicios existentes de clasificación de puestos podrían indudablemente contribuir a la elaboración de estas directrices; pero las funciones que ejercen al clasificar los puestos existentes o los puestos nuevos cuyas descripciones reciben de los servicios sustantivos consisten solamente en repetir la estructura existente. No contribuyen - y tampoco pueden hacerlo - a la definición de la estructura administrativa necesaria para ejecutar los programas. Es necesario pues establecer ahora de manera centralizada esta función de definición, actualmente dispersa entre gran número de centros de adopción de decisiones en los departamentos sustantivos. Sería necesario que las directrices que han de establecerse se refirieran en particular a la forma de definir los tipos de puestos necesarios para la ejecución de un programa determinado, las estructuras de categorías previsibles y los tipos de contratos que han de ofrecerse. Nos referiremos una vez más a ese problema en nuestro próximo informe sobre la cuestión de las carreras, pero nos ha parecido necesario mencionar desde ahora la necesidad de crear una función que no existe hoy en día en las Naciones Unidas. En lo que se refiere a los departamentos económicos y sociales, esta función de "definición del tipo de personal necesario para ejecutar los programas" parece depender de una colaboración entre el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, el Secretario General Adjunto de Administración, Finanzas y Gestión y el Subsecretario General de Servicios de Personal 18/.

2. Problemas relativos a la aplicación del tercer criterio

86. El fortalecimiento de los instrumentos de diagnóstico amenaza hacer aún más frecuentes los conflictos entre el primer criterio (importancia atribuida por los Estados Miembros a los objetivos de un programa) y el tercer criterio (eficacia de los servicios). Ese problema (al que nos hemos referido en el párrafo 75) es particularmente difícil de resolver en el caso de un diagnóstico muy crítico que, en un caso extremo, podría impulsar a sus autores a recomendar la supresión de los servicios examinados.

87. Las dificultades de tal situación se derivan de las siguientes causas:

a) La utilización del criterio de eficacia para reducir programas mal ejecutados es legítima en la medida en que permite poner coto al derroche de recursos. Pero la aplicación sistemática de ese criterio en el caso de servicios particularmente ineficaces podría conducir a recomendar la supresión de programas considerados esenciales por los Estados Miembros. En esos casos es necesario poder utilizar otros procedimientos;

b) Esos procedimientos podrían conducir a un examen objetivo y completo de las razones de la ineficacia constatada;

18/ El Servicio de Gestión Administrativa que hubiera podido estudiar esos problemas no parece haberse ocupado de ellos hasta el momento ni tampoco estar capacitado para hacerlo.

/...

c) Debería garantizar a los funcionarios del cuadro orgánico cuya actuación se ha puesto en tela de juicio los medios de presentar su defensa y de hacer examinar sus argumentos en condiciones que garanticen la máxima objetividad de las decisiones que se han de adoptar;

d) Por otro lado, el examen de los problemas planteados en esa forma debería poder conducir a decisiones relacionadas con la importancia y el contenido de los programas mismos y con la suerte del personal encargado de su ejecución (incluso, en caso necesario, propuestas de sanciones). Debería ser posible en particular definir las nuevas condiciones que permiten el desarrollo de los programas en cuestión cuando este desarrollo se juzga necesario en función de los dos primeros criterios.

88. Actualmente no existen procedimientos de ese tipo en la Secretaría. En presencia de un diagnóstico severo relativo a la eficacia de un servicio, por ejemplo, después de un informe de evaluación interna o externa, no están claramente definidos los métodos que deben seguirse para la adopción de decisiones. Como consecuencia, se dan situaciones embarazosas en las cuales los funcionarios del cuadro orgánico incriminados tienen la impresión de no disponer de todos los medios de defensa necesarios y que no concluyen en general en tomas de decisión satisfactorias.

89. El establecimiento de procedimientos especiales debería pues ser objeto de estudio. Esos procedimientos podrían incluir:

a) La creación por el Secretario General de una comisión permanente de examen de estos problemas 19/ integrada esencialmente por un pequeño grupo de funcionarios superiores de la Organización y que podría estar presidida por el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional;

b) Las atribuciones de esta comisión en materia de investigación, de aplicación de las recomendaciones formuladas en los informes de investigación y de evaluación, y propuestas de soluciones en materia de destino del personal y de reorganización;

c) Las condiciones en las cuales los responsables de la supervisión y la evaluación podrían plantear cuestiones a la comisión; y

d) Los métodos de conformidad con los cuales se informaría a los Estados Miembros de las conclusiones de las investigaciones así efectuadas.

19/ El establecimiento de tal comisión sólo desarrollaría y haría más permanente el sistema ya probado mediante la creación el 2 de noviembre de 1978 de un comité de examen (Steering Committee) para fijar las directrices y los métodos de procedimiento para la evaluación interna en relación con la evaluación del programa de las empresas transnacionales. Ese comité comprendía al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, al Secretario General Adjunto de Administración, Finanzas y Gestión, al Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, al Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y al Subsecretario General de Planificación de Programas y de Coordinación.

/

F. La estructura intergubernamental de adopción de decisiones

90. El problema relativo a la estructura intergubernamental de adopción de decisiones puede plantearse en la siguiente forma: la determinación de prioridades implica una visión global de todas las actividades de la Organización. Exige que los problemas planteados se traten de manera de integrar conjuntamente los aspectos de programación y los aspectos financieros. Ahora bien, en el actual estado de cosas, no existe un órgano intergubernamental, fuera de la Asamblea General en sesión plenaria, cuya competencia se extienda al conjunto así definido 20/. Se trata pues de saber si es posible conservar la división de atribuciones inherente a la estructura actual o si deben preverse procedimientos encaminados a su modificación.

91. El Secretario General planteó este problema hace mucho tiempo en uno de sus primeros informes relativo al reemplazo de los presupuestos por tipo de gasto por presupuestos por programas (A/C.5/1429, 1972). La sugerencia formulada fue la siguiente:

> "Sería preciso tomar medidas en el plano intergubernamental para racionalizar los mecanismos actuales de adopción de decisiones ... A este fin, el Secretario General, en las presentaciones anteriores, ya ha indicado la necesidad de tomar medidas concretas para lograr que la autoridad para aprobar y determinar cuestiones de programa y presupuesto se encuentre en el menor número de órganos intergubernamentales posibles, de preferencia en uno sólo."

92. Hasta ahora esta sugerencia no se ha reproducido en informes ulteriores del Secretario General ni ha sido recordada oficialmente por ninguna delegación. Sin embargo, se ha ampliado considerablemente el papel del Comité del Programa y de la Coordinación. En los párrafos 39, 40, 41 y 46 (secc. VI) de su anexo, la resolución 32/197 redefinió el papel de este Comité en materia de planificación-programación-presupuestación-evaluación y precisó que el Consejo Económico y Social y la Asamblea General podrían examinar regularmente su mandato. En el párrafo 48 de ese anexo se recomendó que debería existir una estrecha cooperación entre el CPC y la CCAAP y que sus programas de trabajo deberían armonizarse. Por otra parte, se ha extendido la duración de los períodos de sesiones del CPC y será menester considerar la posibilidad de extenderlos aún más a partir del año próximo a fin de que el plan de mediano plazo 1984-1989 sea examinado con toda la atención conveniente (es decir, como lo hemos sugerido infra, subprograma por subprograma).

20/ A nivel de las Comisiones Principales de la Asamblea General, las cuestiones relativas a los programas son examinadas por las Comisiones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta y las cuestiones financieras, por la Quinta Comisión. A nivel de los órganos subsidiarios, las cuestiones relativas a los programas son examinadas por el CPC, órgano intergubernamental, y las cuestiones financieras por la CCAAP, órgano integrado por expertos.

93. Esta cooperación más estrecha ha parecido hasta ahora difícil de poner en práctica, pero indica una tendencia conveniente que debería continuar. Sería igualmente necesario tener en cuenta ahora su conclusión lógica que debería ser el establecimiento de un "comité único" para reemplazar a la vez al CPC y a la CCAAP. La fórmula que parece más conveniente estudiar a este respecto es la creación de un "consejo de administración" comparable a los órganos de este tipo que existen en todos los otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Tales órganos generalmente comprenden unos 30 miembros y cuentan con un subcomité del programa y un subcomité de presupuesto y finanzas. Este tipo de arreglo ofrece más facilidades para tratar cuestiones tan esenciales como la definición de prioridades y la transferencia de recursos que las que ofrece la estructura actual de los órganos intergubernamentales o de expertos de las Naciones Unidas. Es indudable que sería necesario proceder a un estudio preliminar muy detallado antes de adoptar una decisión tan importante. Sería conveniente en particular estudiar las relaciones de ese consejo de administración con las Comisiones Principales de la Asamblea General y con el Consejo Económico y Social, las atribuciones y las condiciones de funcionamiento de los subcomités, la fecha y la duración posible de los períodos de sesiones, el número de los miembros 21/, el papel y las prerrogativas del presidente del Consejo y de los presidentes de los subcomités, las condiciones de funcionamiento de la Secretaría, las atribuciones que deben confiarse a este consejo en virtud del párrafo 3 del Artículo 17 y del párrafo 2 del Artículo 63 de la Carta (véase el párr. 99), el posible establecimiento de un período y de procedimientos de transición entre la presente estructura y la estructura nueva, etc. Posteriormente podría pedirse al Secretario General que presentara un informe sobre este tema en relación con todas las preguntas planteadas.

G. Posibilidad de celebrar un período extraordinario de sesiones del Consejo Económico y Social o de la Asamblea General sobre el problema de las prioridades

94. Cuando los órganos intergubernamentales competentes hayan examinado los problemas de las prioridades y de las transferencias de recursos de que trata este informe, y que han sido tratados igualmente en el informe presentado por el Secretario General sobre el mismo tema, dada la importancia de las cuestiones planteadas y la amplitud de las reformas que sería necesario aplicar para resolverlas, podría estudiarse la posibilidad de que se les consagrara un período extraordinario de sesiones del Consejo Económico y Social y tal vez de la Asamblea General.

21/ En aras de la eficacia y del buen funcionamiento de tal órgano es en extremo importante que el número de sus miembros sea lo más reducido posible, de alrededor de 30 como máximo.

/...

III. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER PRIORIDADES EN EL MARCO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE LOS FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS

95. A primera vista los argumentos a favor de un control central del establecimiento de prioridades para utilizar los fondos extrapresupuestarios del sistema de las Naciones Unidas son muy convincentes: no tiene mucho sentido el establecimiento de prioridades para los presupuestos de los programas de las Naciones Unidas (y posiblemente de las organizaciones del sistema) si los movimientos incontrolados de fondos extrapresupuestarios vienen a perturbar los resultados así obtenidos y si las prioridades entre las diversas organizaciones no se establecen por lo menos a grandes rasgos. Habida cuenta de los sectores de actividad comunes a varias organizaciones (por ejemplo la ciencia y la tecnología o los problemas relativos al agua potable) sería posible aún llegar a situaciones contradictorias si no se organizara un control de conjunto. Las dificultades de una empresa de este tipo son también evidentes. Las decisiones actuales sobre los fondos extrapresupuestarios son resultado de negociaciones entre los países donantes y los jefes de organización o los responsables de los programas principales. Es difícil prever medidas que reduzcan la capacidad de iniciativa de los países que proporcionan los fondos. El sistema elaborado en lo que se refiere al PNUD a través del consenso de 1972, por otra parte, ha sido satisfactorio para los países beneficiarios en la medida en que son ellos quienes deciden respecto de sus programas respectivos. Finalmente, cabe preguntarse si un sistema de establecimiento de prioridades entre organismos tan diferentes como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud o la UNESCO es verdaderamente posible, dada la diversidad considerable de los programas principales de los que cada uno de ellos es responsable. Parece pues seguro que en esas esferas la situación aún no haya llegado a una etapa en que pueda preverse realmente una solución. Por el contrario, se han hecho esfuerzos que, aunque modestos, no pueden ignorarse, para encontrar una solución.

96. Los esfuerzos mencionados incluyen todos los trabajos efectuados con miras a armonizar el formato de los presupuestos y los relativos a la formulación de planes para un período uniforme (1984-1989). Las disposiciones de la resolución 32/197 en la sección VII de su anexo relativas a la coordinación entre organismos insisten en la importancia de concertar la aplicación de directrices y prioridades que emanen del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General sobre la planificación común, sobre la reorganización del mecanismo de coordinación entre organismos, la asociación posible de los presidentes de los comités intergubernamentales y del Comité Administrativo de Coordinación, etc. Se han adoptado numerosas medidas especialmente en lo que se refiere a la revisión del mecanismo de cooperación, medidas que deberían permitir que se hagan progresos ulteriores. Si se deseara ir más lejos y más rápido de manera que un día los órganos intergubernamentales puedan tener una visión de conjunto del sistema y puedan poner por lo menos un poco de orden en lo que se refiere a las orientaciones esenciales, cabría prever cierto número de investigaciones complementarias. Esas investigaciones podrían referirse a:

/...

La elaboración de una reglamentación común de planificación y de programación para todo el sistema

97. Revestiría considerable interés el tratar de extender la reglamentación cuyo establecimiento hemos recomendado para las Naciones Unidas propiamente dichas a todo el conjunto de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, muchas de las cuales han hecho progresos importantes en esta esfera. Cabe preguntarse si la creación de un grupo de trabajo bajo la autoridad del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional no sería la mejor manera de tratar de elaborar un proyecto de reglamentación común.

La centralización de las informaciones sobre la supervisión y la evaluación

98. No cabe duda de que se han hecho progresos en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de supervisión y evaluación. Esos progresos son a menudo lentos y desiguales. En numerosos informes especiales la Dependencia Común de Inspección ha informado sobre lo que se ha logrado. En la medida en que esos esfuerzos de evaluación comienzan a proporcionar algunos resultados sería sumamente útil que las informaciones que producen, aun cuando sean incompletas o esporádicas, comiencen a centralizarse, en particular en lo que se refiere a los sectores económicos y sociales a nivel de la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional. Esta centralización permitiría tal vez reforzar los esfuerzos metodológicos de la Dependencia Común de Inspección 22/ y acelerar los progresos en esa esfera, en espera de que sea posible proporcionar a los Estados Miembros ciertas aclaraciones sobre la eficacia global del sistema de las Naciones Unidas.

La posibilidad de un informe amplio del Secretario General preparado por el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional sobre los planes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

99. Si se estableciera el servicio de análisis de las prioridades, cuya creación hemos propuesto, a fin de ayudar en particular al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional en la preparación de la introducción del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas, podría también contribuir a otro tipo de ejercicio que consistiría en analizar a nivel de todo el sistema el conjunto de los esfuerzos hecho por todas las organizaciones a través de los programas ordinarios y de los fondos extrapresupuestarios. Esta síntesis de conjunto de los programas, al menos en los sectores económicos y sociales, podría permitir saber si las orientaciones esenciales de los programas y los niveles de los recursos asignados a los diversos sectores parecen o no ajustarse a las orientaciones generales proporcionadas a las organizaciones por las resoluciones

---

22/ Desde 1981, la Dependencia Común de Inspección ha establecido un sistema oficioso de comunicación y de redistribución de los documentos relativos a los problemas de evaluación entre las organizaciones interesadas (centro de información oficioso), pero no se trata de establecer, como se sugiere aquí, un balance global de los resultados obtenidos en materia de supervisión y evaluación.

/...

principales de la Asamblea General y de sus conferencias generales. Indudablemente, esa relación no permitiría a los Estados Miembros adoptar decisiones sobre transferencia de recursos entre organizaciones, pero sí les daría la oportunidad de hacer recomendaciones de conjunto que permitirían tal vez corregir las anomalías más aparentes respecto de diversos puntos.

El examen del papel de un posible "comité único" de las Naciones Unidas con respecto al sistema de las Naciones Unidas

100. Si pudiera adoptarse la recomendación relativa a la posible creación de un comité único de las Naciones Unidas, sería importante definir en forma precisa las atribuciones que ese comité debería tener en relación con los programas y los presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Convendría examinar cómo sería posible aplicar realmente el párrafo 3 del Artículo 17 y el párrafo 2 del Artículo 63 de la Carta de las Naciones Unidas que prevén que la Asamblea General considerará los arreglos presupuestarios que se celebren con los organismos especializados con el fin de hacerles recomendaciones y que el Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados. Indudablemente el Comité del Programa y de la Coordinación, como principal órgano subsidiario del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General para la planificación, la programación y la coordinación, dispone actualmente de facultades de examen bastante amplias con respecto a los programas de los organismos; la CCAAP, por su lado, examina regularmente los presupuestos de la mayor parte de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Pero esas facultades podrían combinarse y reforzarse si se estableciera el "comité único". En particular, si tuviera que adoptar una decisión sobre el informe amplio recomendado en el párrafo precedente, deberían permitirle definir las orientaciones precisas en materia de política de planificación, programación y presupuestación las que, después de ser transmitidas al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, podrían proporcionar a todo el sistema un marco de orientación política y técnica del cual carece en la actualidad.

101. En este informe no figura una recomendación oficial sobre las opciones de política que se esbozan en la presente sección. Tales opciones podrían ser objeto de informes ulteriores, sea del Secretario General, sea de la Dependencia Común de Inspección, si merecen la atención y el interés de las delegaciones de los Estados Miembros. Si nos ha parecido necesario consagrar un capítulo a explorar futuras posibilidades es debido a que la reseña de los problemas de establecimiento de prioridades en las Naciones Unidas no hubiera estado completa sin un examen preciso del marco global en el que se sitúa.

/...

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

102. Es importante saber qué está en juego al encontrar o no encontrar una respuesta al problema del establecimiento de prioridades. Se trata de saber si es posible transferir recursos, suprimiendo actividades obsoletas o de utilidad marginal a actividades verdaderamente útiles y eficaces. No es exagerado decir que en cierta medida se pone en tela de juicio la credibilidad misma de la Organización internacional. Los progresos logrados hasta ahora en el establecimiento de estructuras adecuadas y en la metodología de la planificación, programación, presupuestación y evaluación, constituyen una etapa muy importante hacia la solución del problema, pero quedan por hacer esfuerzos decisivos. Esos esfuerzos podrían incluir las medidas siguientes:

A. Oficialización de la reglamentación relativa a la planificación y la programación y el estudio de ciertas modificaciones

Recomendación No. 1: Establecimiento, para su aprobación por la Asamblea General, de una reglamentación oficial (del tipo del Reglamento Financiero o del Reglamento del Personal) sobre los métodos de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación (véase el párr. 36).

Recomendación No. 2: Indicación en los presupuestos de los programas del valor, como porcentaje de los subprogramas, o en meses hombre, de cada elemento o producto del programa (véanse los párrs. 44 y 49).

Recomendación No. 3: Adopción de normas relativas a los métodos de modificación de la lista de productos previstos en el presupuesto: división de la autoridad entre la Secretaría (para el primer 30% del número de productos) y los órganos intergubernamentales (más allá del límite del 30%) (véanse los párrs. 50, 51 y 52).

B. Aprobación de nuevos procedimientos y de nuevos métodos

Recomendación No. 4: Transmisión del plan de mediano plazo a todas las comisiones principales de la Asamblea General para que examinen y aprueben las partes que les conciernen (véase el párr. 71).

Recomendación No. 5: Aprobación de nuevos procedimientos que permitan reducir, desde fines del primer año del ejercicio presupuestario o a más tardar hacia mediados del segundo año, los créditos asignados en los presupuestos de los programas en ejecución a los subprogramas ejecutados en proporciones evidentemente insuficientes.

Recomendación No. 6: Aprobación de un método de examen del plan de mediano plazo que permita rechazar una parte de los subprogramas propuestos (véanse los párrs. 60 a 62).

/...

Recomendación No. 7: Aprobación de un método de examen de los presupuestos que complete el examen crítico de los subprogramas ya hecho en ocasión de la aprobación del plan (véanse los párrs. 63 a 66).

Recomendación No. 8: Aprobación de un método de examen sistemático y regular de las actividades en curso (véase el párr. 67).

Recomendación No. 9: Aprobación de tres criterios (de la importancia del objetivo, de la capacidad de la Organización y de la eficacia de los servicios) para la clasificación de las prioridades (véanse los párrs. 70 a 75).

C. Creación de nuevas funciones y de nuevos mecanismos

Recomendación No. 10: Aprobación de procedimientos especiales para solucionar la incompatibilidad de criterios (véanse los párrs. 76 y 77).

Recomendación No. 11: Distinción de las funciones de propuesta y de diagnóstico crítico en el seno de la Secretaría (véanse los párrs. 78 y 79) y establecimiento de los medios necesarios para el análisis de las prioridades, especialmente para la preparación de la introducción al plan de mediano plazo (véase el párr. 70).

Recomendación No. 12: Creación de "grupos de diagnóstico" independientes fuera de la Secretaría (véase el párr. 81).

Recomendación No. 13: Estudio de la posibilidad de establecer una "función de análisis de los tipos de personal necesarios para la ejecución de los programas" (véase el párr. 84).

Recomendación No. 14: Creación de un comité permanente dentro de la Secretaría, capaz de emitir juicios y de extraer las consecuencias de los informes de evaluación o de diagnóstico crítico particularmente severos (véanse los párrs. 86 a 89).

D. Estudio de la reorganización del mecanismo intergubernamental relativo al programa y a los presupuestos

Recomendación No. 15: Estudio de la posibilidad de crear en las Naciones Unidas un "comité intergubernamental único" para el examen de los planes, los programas y los presupuestos (véanse los párrs. 90 a 93).

Recomendación No. 16: Examen de la posibilidad de organizar un período extraordinario de sesiones del Consejo Económico y Social o de la Asamblea General sobre el problema de las prioridades (véase el párr. 101).