NACIONES UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/37/460
20 septiembre 1982
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

Trigésimo séptimo período de sesiones
Temas 104 y 107 del programa provisional*

PLANIFICACION DE PROGRAMAS

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Elaboración de una reglamentación del ciclo de planificación, programación y evaluación 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 "Elaboración de una reglamentación del ciclo de planificación, programación y evaluación en las Naciones Unidas" (JIU/REP/82/10).

* A/37/150.

JIU/REP/82/10
Ginebra, septiembre de 1982

INFORME SOBRE LA ELABORACION DE UNA REGLAMENTACION DEL CICLO DE PLANIFICACION, PROGRAMACION Y EVALUACION EN LAS NACIONES UNIDAS

Maurice Bertrand

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	Párrafos	Página
OBSERVACIONES PRELIMINARES		4
Capítulo		
I. PROBLEMA: SITUACION INSATISFACTORIA EN CUANTO A LA EJECUCION DE LA REFORMA	1 - 32	6
1. Elementos básicos del problema	1 - 3	6
2. Un sistema de planificación-programación-evaluación o un sistema de reflexión y de organización	4 - 9	7
3. La situación actual	10 - 21	8
4. Causas de la situación	22 - 32	13
II. CARACTERISTICAS ESPECIALES DE LOS PROGRAMAS Y LAS ACTIVIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS	33 - 69	16
1. Los siete tipos de programas	34 - 41	16
2. Las condiciones de la reflexión: la distinción necesaria entre tres categorías de programas	42 - 69	19
III. RASGOS FUNDAMENTALES DE UNA REGLAMENTACION ADAPTADA A LAS NECESIDADES	70 - 94	30
1. Condiciones para la reflexión: mejor integración de las actividades de evaluación en el sistema de planificación-programación-evaluación	71 - 77	30
2. Modificaciones que deben introducirse en la concepción actual de los instrumentos de planificación para facilitar el diálogo entre la Secretaría y los Estados Miembros	78 - 89	32
3. Posibilidades de incorporar un preámbulo al Reglamento	90 - 93	37
4. Posibilidad de organizar consultas en el seno de la Secretaría	94	39

/...

INDICE (continuación)

Capítulo	Párrafos	Página
IV. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95 - 97	40

Anexo

Desglose de los programas principales de las Naciones Unidas por programas y subprogramas: Número de funcionarios del cuadro orgánico asignados	42

/...

OBSERVACIONES PRELIMINARES

En su informe sobre su 22° período de sesiones (A/37/38, cap. II, secc. D) el Comité del Programa y de la Coordinación pidió a la Dependencia Común de Inspección (DCI) que preparara un informe para ayudar a la Asamblea General a examinar el tema del programa relativo al proyecto de reglamento del ciclo de planificación. El presente documento se presenta atendiendo a dicho pedido.

El proyecto de reglamento fue preparado por el Secretario General (A/37/206) en atención al inciso a) del párrafo 2 de la parte I de la resolución 36/228 de la Asamblea General, en que se pedía al Secretario General que presentara "propuestas que permitan adoptar las normas y reglamentaciones oficiales". De este modo, en esa resolución se aprobaba la recomendación No. 1 del informe JIU/REP/81/7 de la DCI.

La DCI ha influido activamente en la implantación de diversas reforma relativas al ciclo de planificación-programación-evaluación con la presentación de:

- Cinco informes* sobre los problemas de planificación y programación, a saber:

  "Programación y presupuesto en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (1969);

  "La planificación de mediano plazo en el sistema de las Naciones Unidas" (1974);

  "Informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas" (1978);

  "La planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas" (1979);

  "El establecimiento de prioridades y la determinación de actividades obsoletas en las Naciones Unidas" (1981).

- Cinco informes** sobre los problemas propios de la evaluación, a saber:

  "La evaluación en el sistema de las Naciones Unidas" (1977);

  "Glosario de términos de evaluación" (1978);

  "Pautas iniciales para los sistemas de evaluación interna de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (1979);

---

* Documentos A/7822, A/9616, A/33/226, A/34/84 y A/36/171.

** Documentos A/33/225, A/34/286, A/34/271, A/36/181 y A/36/182.

/...

"Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (1981);

"Segundo informe sobre la evaluación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (1981).

A consecuencia de los debates celebrados en el Comité del Programa y de la Coordinación, en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General, se han aprobado resoluciones importantes de la Asamblea General en que se han establecido las principales directrices para la reglamentación relativa al plan de mediano plazo, su introducción, el presupuesto por programas y los mecanismos de supervisión y de evaluación. Entre esas resoluciones cabe señalar las siguientes: 31/93, 31/99, 32/197, 32/206, 33/118, 34/224, 35/9 y 36/228 principalmente.

El proyecto de reglamento a que se refiere el presente informe es el texto que la Dependencia Común de Inspección consideró y modificó, según se constata en su informe sobre la labor de su 22° período de sesiones, y que constituye un intento de codificar la mayor parte de las resoluciones mencionadas.

Las condiciones en que se preparó el presente informe no permitieron al autor conocer el estado de preparación del último informe del Secretario General respecto de la reglamentación detallada, ni el proyecto definitivo de reglamentación detallada que debía presentarse en ese informe. Se mantuvieron contactos con la Secretaría en todas las etapas de la preparación del presente informe.

CAPITULO I

Problema: situación insatisfactoria en cuanto a la ejecución de la reforma

1. Elementos básicos del problema

1. Desde hace unos 15 años, las Naciones Unidas se ocupan de planificar, programar y evaluar sus actividades. Esto es algo que va mucho más allá de un mero intento de modernizar la gestión. La Secretaría y las delegaciones de los Estados Miembros manifiestan con ello su voluntad de elaborar un conjunto de métodos que permitan a la Organización mejorar permanentemente su eficacia en sus diversas esferas de actividad.

2. Se trata de un objetivo ambicioso, pero la larga cadena de actividades desplegadas durante este período demuestra que la voluntad de introducir reformas y mejoras es auténtica. Podría hablarse incluso de obstinación, pues se han venido celebrando debates sobre estos problemas año tras año, tanto en el CPC como en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General, lo que ha llevado a la implantación de una serie de medidas importantes tendentes a la realización de una reforma de conjunto de los métodos de adopción de decisiones y de los métodos de trabajo de la Organización. Cabe citar, entre otras medidas, la implantación, en 1972, de la reforma de la presentación del presupuesto (presupuestos por programas bienales) 1/, la implantación de la planificación de mediano plazo (el primer plan se presentó en 1974), el establecimiento progresivo de servicios de evaluación a partir de 1978, a las cuales ha seguido un gran número de medidas de perfeccionamiento de los instrumentos así creados.

3. Sin embargo, en el momento preciso en que todos esos esfuerzos deberían culminar con la decisión de publicar un reglamento que codificara la metodología de todo el ciclo de planificación, programación y evaluación, las condiciones en que se han presentado el proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989 y su introducción y, de manera más general, la situación actual en cuanto a la ejecución de la reforma, parecen demostrar que esta metodología, tan pacientemente preparada, ni se comprende bien ni se aplica correctamente, y que sus objetivos no se cumplen. La concepción y la utilización de los diversos instrumentos existentes, no solamente el plan y su introducción, sino también el presupuesto por programas, el informe sobre la ejecución de los programas y las actividades de evaluación, difieren tanto de lo que deberían ser que, antes de reglamentar, es indispensable reflexionar sobre las causas de esta situación y procurar remediarlas. La propia tarea de preparar el reglamento y la reglamentación detallada debería brindar una ocasión para ello.

1/ Resolución 3043 (XXVII), de 19 de diciembre de 1972.

/...

2. Un sistema de planificación-programación-evaluación o un sistema de reflexión y de organización

4. La planificación de las actividades de una organización internacional no puede tener el mismo alcance ni el mismo significado que la planificación en el plano nacional. Indudablemente, en ambos casos se procura hacer previsiones y organizar en consecuencia. Pero la planificación nacional se refiere sobre todo a programas de inversión, en tanto que una organización internacional tiene actividades de apoyo de negociaciones, estudio, investigación, cooperación técnica, que se prestan menos a una programación precisa que la construcción de caminos, edificios, o represas. De hecho, la razón de ser de un sistema de planificación-programación-evaluación para las Naciones Unidas responde a dos objetivos esenciales:

- Permitir una reflexión periódica sobre los resultados obtenidos y sobre la orientación que ha de darse a las actividades futuras,

- Facilitar la organización más racional posible del trabajo.

5. La organización de la reflexión sobre la orientación y sobre los métodos de trabajo de las Naciones Unidas es tanto más necesaria cuanto que la extrema dificultad de las tareas que se confían a la Organización y las limitaciones que se le imponen, sobre todo la escasez de recursos, conducen naturalmente a prácticas defectuosas, tales como:

- El verbalismo, es decir, una imprecisión y una insistencia que tienden a ocultar la falta de realismo de ambiciones que se expresan con una abundancia de palabras que sólo corresponde a posibilidades de realización concretas sumamente reducidas,

- La confusión que, debido a la forma de presentación, subsiste en muchos casos entre las atribuciones de los diversos agentes (Estados Miembros o secretarías de la Organización, en particular).

6. La reflexión sobre la orientación y sobre los métodos de trabajo es, indudablemente, en el plano individual, una actividad espontánea y permanente. Sin embargo, para poder comparar los resultados de estas reflexiones, extraer lecciones para el futuro y llegar a un acuerdo sobre los cambios necesarios, es indispensable que se organicen y programen actividades de reflexión colectiva. No se ha previsto ningún sistema para consagrar a ello el tiempo necesario, y las tareas cotidianas, las exigencias del momento y las limitaciones de todo orden ocupan el tiempo y la energía de los funcionarios de la Secretaría y de los miembros de las delegaciones.

7. Una periodicidad de seis años para la revisión a fondo de la totalidad de los programas de la Organización resulta muy apropiada a los problemas planteados, y esa revisión debería ser, tanto para los Estados Miembros como para la Secretaría, tan importante como, por ejemplo, la elaboración, cada diez años, de la Estrategia Internacional del Desarrollo. No es eso lo que sucede en la actualidad.

8. El segundo objetivo de un sistema de planificación - la organización racional del trabajo - puede alcanzar con métodos bien conocidos que consisten fundamentalmente en:

- Definir claramente los objetivos,
- Elaborar estrategias para alcanzarlos,
- Establecer un marco de gestión concreto, que proporcione a cada participante planes y calendarios de trabajo,
- Verificar la ejecución de los programas y de los planes de trabajo.

Sin embargo, la aplicación de estas técnicas clásicas supone que las actividades se pueden prever anticipadamente con un grado razonable de exactitud. No siempre se da ese caso respecto de las actividades de las Naciones Unidas.

9. Los diversos instrumentos que se han preparado como resultado de esfuerzos sucesivos deberían responder a los dos objetivos fundamentales siguientes:

- El objetivo de la reflexión: el plan de mediano plazo y su introducción, las actividades de evaluación,
- El objetivo de la organización del trabajo: el presupuesto por programas, los programas de trabajo detallados de cada unidad, el sistema de supervisión que lleva a la presentación del informe sobre la ejecución de los programas.

Cada uno de los instrumentos tiene una función precisa que, si se desempeña correctamente, debería garantizar el buen funcionamiento del sistema de planificación-programación-evaluación en su conjunto.

3. La situación actual

10. Lamentablemente, aún no se han alcanzado esos resultados. Se han logrado progresos, sobre todo en lo que respecta a la concepción y la presentación del presupuesto por programas. En lo que concierne al informe sobre la ejecución de los programas (Performance Report), también se han logrado progresos, aún insuficientes, pero que podrían consolidarse con algunos esfuerzos complementarios; también se observa un inicio de elaboración de métodos de evaluación interna. En especial, el Comité del Programa y de la Coordinación - gracias al aumento constante de la duración de sus períodos de sesiones - el Consejo Económico y Social y la Asamblea General han adquirido la costumbre de considerar el programa de la Organización en su conjunto, a pesar de la imperfección de los instrumentos en que se describe ese programa. En general, las delegaciones de los Estados Miembros manifiestan un gran interés en esa reflexión.

11. En cambio, las deficiencias que subsisten son graves. En primer lugar, el plan de mediano plazo, tal como aparece en el proyecto de plan para el período 1984-1989, no es un instrumento de reflexión. A pesar de las actividades

/...

metodológicas sucesivas, la planificación como se realiza en la actualidad produce resultados que no corresponden a las esperanzas que se habían cifrado en ella, por lo que es indispensable revisar la concepción de conjunto. Se puede resumir la situación diciendo que, en lugar de disponer de un medio para perfeccionar el programa, se dispone de una especie de "presupuesto por programas de seis años", redactado en términos imprecisos y, además, tedioso. El autor del presente informe, que ha seguido todo los debates del CPC relativos al plan de mediano plazo, estima que la presentación de la mayoría parte de los programas no responde a las necesidades reales de las delegaciones ni a los objetivos de la disciplina de planificación.

12. Los principales defectos del proyecto de plan actual atañen en primer lugar a la uniformización de la presentación de todos los tipos de programas o de actividades. La forma impuesta a la redacción de los textos explicativos de los subprogramas (bases legislativas, objetivos, problemas considerados, situación en 1983, estrategias para el período 1984-1989, evaluación) sólo resulta apropiada para determinados tipos de actividades. Por ejemplo, aplicada al subprograma 5 del programa 1 del programa principal Justicia y Derecho Internacionales, que se titula "Servicios administrativos y de secretaría para el Tribunal administrativo", lleva a decir que "el objetivo de este subprograma es ayudar al Tribunal Administrativo", que los problemas considerados "se presentan como resultado de denuncias de funcionarios de la Secretaría", y que la estrategia para el período 1984-1989 es que "se prevé que el Tribunal celebrará dos períodos de sesiones anuales". Ello es sólo un ejemplo entre muchos otros, pues la aplicación de esta fórmula a actividades de gestión administrativa o a actividades de carácter permanente es totalmente inadecuada.

13. El estilo utilizado para la redacción de los diversos capítulos del plan demuestra también que no tomaron en serio su labor de preparación del plan. El hecho de que el fondo de un gran número de "estrategias" consista en decir que "la Secretaría continuará, como se le ha encargado, presentando a los diferentes órganos intergubernamentales competentes informes sobre diferentes aspectos de estos problemas", demuestra que la preparación del plan no entrañó reflexión estratégica alguna, ya sea porque ello no fue posible a ese nivel o porque no se quiso hacer. Así pues, párrafos enteros abundan en fórmulas generales e imprecisas. Se encuentran frases como: "la determinación de medidas especiales exigirá cada vez más colaboración no solamente con los gobiernos de los países beneficiarios, sino también con donantes capaces de aportar contribuciones voluntarias ..."; "se continuará proporcionando asistencia para definir los objetivos prioritarios en materia de ... para facilitar el establecimiento de planes y políticas apropiados"; "se continuará difundiendo información sobre ..., para ayudar a los países en desarrollo a ..., preparando y distribuyendo publicaciones que ponen de relieve los problemas, opciones y estrategias ..., etc.,"; "se realizarán, a nivel nacional y regional, estudios detallados orientados a cuestiones concretas ...". Se podría calcular cuál es el porcentaje del volumen de textos colmados de fórmulas inprecisas de esa índole. En el caso de numerosos programas, se llegaría fácilmente al 100%, pues frecuentemente se componen de sucesivas afirmaciones obvias sobre "las limitaciones externas e internas que afectan a los países en desarrollo", "el desafío a que debe hacer frente la comunidad internacional", "la contribución de las Naciones Unidas a la estragegia

/...

internacional del desarrollo", o "el carácter crítico del sector de ... pues de su desarrollo depende el progreso de otros sectores ...". Demasiados textos del plan de mediano plazo adolecen de un exceso de verbalismo, verbalismo cuya eliminación era precisamente uno de los objetivos de la preparación del plan.

14. Este aspecto formal revela también que el proceso de preparación del plan no permite formular preguntas que se refieran verdaderamente a la eficacia de los servicios. En la gran mayoría de los textos descriptivos no se explican las razones de las elecciones que se han hecho entre tipos de subprogramas y tipos de actividades. Aun cuando el objetivo mismo debería ser explicar por qué, dado lo escaso de los recursos disponibles, los programas se limitan a las tareas concretas que se consideran más útiles, se presentan textos en que se pretende hacer creer que se puede hacer todo a la vez. La imprecisión del fondo se une así a la de la forma. Finalmente, es necesario agregar que el plan no proporciona descripción de alguna de las actividades financiadas con cargo a fondos extrapresupuestarios que, como se sabe, constituyen aproximadamente un 50% del total de los recursos de que dispone la Organización, lo que reduce mucho más todavía el ámbito de la planificación. Por otra parte, tal como señala el CPC en el párrafo 60 de su informe, "la presentación de los datos financieros en el proyecto de plan de mediano plazo no estaba en conformidad con la solicitud hecha por la Asamblea General en su resolución 34/224".

15. Una circunstancia particular ha agravado aún más la situación. En las instrucciones para la preparación del plan enviadas por el Director General se había previsto que los textos descriptivos de los programas siguieran una forma de presentación que comprendía:

- Para los programas principales (forma 1): a) la Estrategia Internacional del Desarrollo para ese sector, b) la contribución prevista de las Naciones Unidas a la estrategia,

- Para los programas (forma 2): a) orientación general del programa, b) descripción de los subprogramas, c) organización, d) coordinación,

- Para los subprogramas (forma 3): a) bases legislativas, b) objetivos, c) problemas considerados, d) estrategias: i) situación a fines de 1983, ii) período 1984-1989, e) evaluación.

16. Ahora bien, en todos los textos definitivos presentados al CPC, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General se suprimieron tres elementos importantes:

- El párrafo a) "orientación general del programa",

- El inciso i) del párrafo d), situación a fines de 1983, y el párrafo e), evaluación, en los textos de los subprogramas.

Como única explicación acerca de esa decisión se adujo el excesivo volumen total del documento del plan de mediano plazo, que fue posible reducir con esos recortes. Es lamentable una decisión cuyo resultado ha sido:

/...

- Que se hayan presentado dos documentos diferentes, uno a los comités intergubernamentales competentes (por ejemplo, a la Junta de Desarrollo Industrial, en el caso del programa de la ONUDI o a la Junta de Comercio y Desarrollo, en el caso del programa de la UNCTAD, otro al Comité del Programa y de la Coordinación, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General),

- Y sobre todo, que el segundo documento haya resultado empobrecido y más difícil de comprender 2/.

El hecho de que se haya podido tomar semejante decisión demuestra que subsisten graves malentendidos en la Secretaría acerca del sentido de la preparación de "la principal directriz de política de las Naciones Unidas".

17. El contenido del documento titulado Introducción al plan de mediano plazo demuestra igualmente que aún no se ha apreciado exactamente en el seno de la Secretaría cuál es el potencial de este instrumento. El CPC, en los párrafos 51 a 62 de su último informe, hizo la siguiente observación sobre la introducción: "el Comité consideró que en la introducción al plan habría sido necesario tener en cuenta las condiciones futuras e incorporar un análisis de diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo. En cambio, la introducción tenía un carácter vago y aseverativo y no desembocaba en un plan mundial e intersectorial que definiera el papel de las diferentes entidades de las Naciones Unidas. A manera de introducción, el papel debería contener un inventario de la actual situación, formulado en colaboración con otras organizaciones, para proceder después a presentar una visión o estragegia para el futuro". De hecho, el documento presentado se parece más, en su concepción, a una memoria sobre las actividades de la Organización como la que presenta anualmente el Secretario General que a un instrumento que, de conformidad con el párrafo 3.7 del proyecto de Reglamento, debería "destacar las orientaciones de política del sistema de las Naciones Unidas, indicar los objetivos y la estrategia de mediano plazo, y contener las propuestas del Secretario General relativas a las prioridades". Indudablemente se ha tropezado con dificultades particulares que pueden explicar, al menos en parte, esta situación. Con todo, en lugar de ser un documento puramente descriptivo orientado hacia el pasado, convendría que la introducción fuera un instrumento de innovación intelectual, orientado hacia el futuro.

2/ La comparación detallada que hemos hecho entre el documento presentado a la Junta de Comercio y Desarrollo y el documento presentado al Comité del Programa y de la Coordinación para el programa principal 16, UNCTAD, ha demostrado que esos recortes privaron al Comité del Programa y de la Coordinación, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General de información sobre los adelantos más interesantes, por ejemplo, respecto del programa de productos básicos o el de las manufacturas, y que, en ciertos casos, los textos resultaron bastante difíciles de comprender.

/...

18. En cambio, el presupuesto por programas es ciertamente el instrumento que más ha mejorado, puesto que ahora permite, respecto de la mayor parte de los programas, realizar una determinación razonablemente satisfactoria de los "productos" que deben entregarse durante el período presupuestario bienal, establecer planes de trabajo detallados para todas las unidades de organización y, finalmente realizar un control serio de la ejecución del programa. Las pocas deficiencias restantes en su presentación deberían poder suplirse en un futuro próximo, sobre todo mediante la aplicación del párrafo 4.4 del proyecto de reglamento, en que se estipula que se debe mencionar a los "usuarios" de los productos.

19. Cabe señalar que ese instrumento no se ha utilizado todavía racionalmente para las necesidades de la programación. Por una parte, la concepción del documento de introducción al presupuesto por programas sigue encuadrada, en una idea tradicional de lo que es un presupuesto, según el carácter de los gastos, y no explica la medida en que el presupuesto por programas propuesto permite realizar un tramo del Plan. Por otra parte, el control de la ejecución del presupuesto se orienta casi exclusivamente hacia la verificación de la utilización de las habilitaciones presupuestarias (allotments) según el carácter de los gastos, y no hacia la ejecución de los programas. Aun cuando esta última resulte prácticamente inoperante mientras no se haya creado la dependencia de supervisión pedida por la Asamblea General y cuya existencia se presupone en el párrafo 5.1 del proyecto de reglamento, los controles que se aplican a los encargados de los programas en cuanto a la gestión de los créditos siguen siendo idénticos a los que existían antes de la reforma de la presentación del presupuesto.

20. Por último, en cuanto a las actividades de evaluación de las propias Naciones Unidas, el balance de estos últimos años sigue siendo, por ahora, bastante deficiente. Se han hecho esfuerzos meritorios, entre los que cabe destacar los del pequeño servicio de evaluación creado en el seno de la Oficina de Planificación, Programación y Coordinación. El ACNUR y la ONUDI han establecido dependencias de evaluación y han comenzado a trabajar en esa esfera. Pero el apoyo que se ha brindado a esos esfuerzos no ha sido considerable: los recursos siguen siendo insuficientes y los mandatos imprecisos, y aún no se ha establecido un plan ni un sistema de conjunto. Todavía no hay una dependencia central de evaluación competente para todos los programas, ni una unidad pequeña de evaluación para los departamentos extensos de las Naciones Unidas. No se ha fomentado ni organizado todavía la autoevaluación. La utilización de los resultados de las pocas tareas de evaluación efectuadas sigue siendo decepcionante.

21. En definitiva, la situación actual del sistema de planificación-programación-evaluación se podría resumir como sigue:

- La concepción que se observa en las resoluciones de la Asamblea General se aproxima a la de un sistema que podría permitir a la Organización acrecentar periódicamente su eficacia,

- Pero la aplicación actual de ese conjunto de textos dista mucho todavía de este objetivo ambicioso.

Dicha situación debe explicarse.

/...

4. Causas de la situación

22. Esta situación se debe, al menos en parte, a que la implantación de la reforma está todavía muy lejos de completarse. Se carece de ciertos instrumentos tales como, por ejemplo, la dependencia de supervisión, aunque su creación fue pedida oficialmente por la Asamblea General; los mecanismos de evaluación apenas han comenzado a funcionar ..., etc. Pero ello no es la razón fundamental de los fracasos mencionados. La razón es, más bien, que gran parte de los encargados de aplicar la reforma de hecho no comprenden ni aceptan sus objetivos.

23. Es pues, necesario analizar las razones de esa falta de comprensión; al parecer estas se fundan:

- En primer lugar, en una desviación de la utilización de los instrumentos de planificación y de programación hacia la autoridad, la limitación y el control, cuando debía estar orientada a la incitación a la reflexión y al diálogo,

- En segundo lugar, en una tendencia a reglamentar, de manera uniforme, tipos de programas y de actividades que tienen diferencias fundamentales,

- Y, finalmente, de manera más general, en la asignación de una importancia excesiva a la noción de precisión, a expensas de la noción de reflexión.

24. La concepción autoritaria se observa en primer lugar en el hecho de que el plan se considera como una mera expresión administrativa de los mandatos legislativos existentes. Esta concepción parece deberse a un malentendido y se manifiesta en las contradicciones que se observan en la formulación actual de los párrafos del proyecto de reglamento.

Por una parte, en los párrafos 2.2 y 3.2 se define el plan como "la traducción en programas de los mandatos legislativos". Por otra parte, el Secretario General no presenta sino un proyecto de plan de mediano plazo que, para convertirse en "la principal directriz de política de las Naciones Unidas", debe ser aprobado, adoptado (y a menudo modificado, como lo ha demostrado la experiencia actual) por los órganos intergubernamentales y por la Asamblea General. Además, en resoluciones vigentes se pide al Secretario General que tome diversas iniciativas, por ejemplo, que señale las actividades que considere obsoletas o de utilidad marginal - lo que entraña frecuentemente un juicio sobre los mandatos en que se basan tales actividades - o que presente "propuestas relativas a las prioridades de los programas" en la introducción al plan (párrafo 3.7). Se invita, pues, al Secretario General a proponer modificaciones, ya sea en la interpretación de los mandatos existentes o en los propios mandatos. Por lo tanto, convendría que se reconociera y se definiera mejor el grado de iniciativa conferida al Secretario General para presentar propuestas de modificaciones y que se organizara mejor el diálogo con los Estados Miembros respecto de esas propuestas. La concepción actual es contradictoria, pero desvía el plan hacia una mera "traducción", que no es conducente a la reflexión.

25. Ahora bien, la preparación del plan en la Secretaría se hace en forma de "instrucciones", análogas a las instrucciones presupuestarias, que van acompañadas de modelos que han de seguirse para la redacción de los textos, ("submissions") por los departamentos y divisiones interesados. Se trata de una tarea de redacción que deben realizar los servicios en plazos generalmente breves. Con demasiada frecuencia, los encargos de los programas no han captado más que el aspecto formal de esta labor adicional, lo que los ha llevado a tratar de justificar la existencia de sus servicios y los métodos utilizados, y no a reflexionar sobre las mejoras posibles. Para lograr una participación real en una reflexión a fondo y para preparar un documento a la vez más interesante y más eficaz, habría que proceder de una manera totalmente distinta: reservar el tiempo necesario, crear las condiciones para poder reflexionar con el mínimo de apremios cotidianos y organizar la participación de todos los interesados. Actualmente no se dan esas condiciones.

26. Lo que es más grave todavía es que las instrucciones imponen una forma única a las tareas de redacción, independientemente de los tipos de programas de que se trate. Esto produce las anomalías que hemos señalado en el párrafo 12 del presente documento y demuestra que es sumamente difícil suscitar la reflexión colectiva en condiciones que no le son favorables: las consecuencias que ello acarrea son el escepticismo y la falta de cooperación.

27. Finalmente, la noción de previsión ocupa un lugar excesivamente importante en la totalidad del proceso. Todos los que participan en él señalan que es difícil prever con casi nueve años de antelación lo que se hará en esferas tan complejas y fluctuantes como las esferas de que se ocupan las Naciones Unidas. Tal afirmación es perfectamente válida en determinadas esferas, pero no lo es en todas. Si no se hace la distinción necesaria entre lo que no es previsible y lo que se puede y debe prever y planificar, se fomenta aun más el escepticismo respecto de la totalidad de la labor.

28. En esas condiciones, los objetivos de la reforma no han sido comprendidos ni aceptados por la mayor parte de los jefes de servicio encargados de la ejecución de los programas. Las entrevistas del Inspector infrascrito con varios de ellos demuestran que existe la voluntad de reflexionar en común, pero que la gran mayoría considera que una labor de reflexión debería efectuarse en condiciones totalmente diferentes.

29. En definitiva, no se aprovechó la oportunidad que ofrecía la preparación del plan de mediano plazo y de su introducción para sostener un diálogo constructivo entre la Secretaría y los Estados Miembros. La Secretaría de las Naciones Unidas en conjunto se ha habituado a actuar con suma prudencia y ello la ha privado de casi toda facultad de presentar propuestas, lo que, sin embargo, debería ser una de sus funciones básicas. Esta situación es muy distinta de la que existe en otras organizaciones cuya secretaría, por el contrario, ejerce de manera permanente su facultad de tomar iniciativas y presentar propuestas. Tal vez sea difícil para las Naciones Unidas perder esa costumbre. Sin embargo, debe hacerse todo lo posible para convertir esta atmósfera de extrema prudencia en un espírutu de diálogo activo y creador e indudablemente los propios Estados Miembros podrían contribuir a reforzar la facultad de presentar propuestas de la Secretaría.

/...

30. En lo que respecta a la evaluación, la razón de la falta de un verdadero subsistema integrado al sistema de planificación-programación-evaluación, se debe, tal vez, al hecho de que aún no se ha reconocido exactamente la importancia y la utilidad de la evaluación. A pesar de las numerosísimas recomendaciones de la DCI y de las resoluciones de la Asamblea General en que se ha exhortado a la realización de un esfuerzo excepcional en esas esferas, los recursos han seguido siendo insuficientes, lo que explica que el comienzo de las actividades haya sido muy lento.

31. Los demás defectos del sistema están ligados también a esta dificultad para aceptar el cambio, que se debe a la vez a la rigidez burocrática y a la dificultad para comprender la necesidad de enfocar los problemas de otra manera, si se quiere realmente mejorar la eficacia de la Organización.

32. Entre todas estas razones, hay una tal vez más importante que las demás y que consiste sencillamente en la gran complejidad de las Naciones Unidas y en el hecho de que es difícil comprender bien el carácter de los diversos programas que traducen en actividades la misión excepcionalmente compleja confiada a la Organización. Por lo tanto, el capítulo II se consagrará a tratar de proporcionar una idea de las características especiales de los programas de las Naciones Unidas. De hecho, únicamente mediante una buena comprensión del conjunto se podrá determinar el tipo de método que convendría aplicar para reflexionar sobre el mejoramiento de la eficacia de los servicios y para una buena organización del trabajo.

CAPITULO II

Características especiales de los programas y las actividades de las Naciones Unidas

33. Para adaptar a las necesidades de las Naciones Unidas un sistema cuyos objetivos son la reflexión y el mejoramiento de los métodos de trabajo, se deben tener en cuenta las características especiales de los programas y las actividades de la Organización. No se trata de aplicar un sistema teórico y preconcebido, sino de crear un mecanismo adaptado a las necesidades. Por lo tanto, es indispensable definir las características particulares de los diversos tipos de programas y actividades de las Naciones Unidas.

1. Los siete tipos de programas

34. Mientras la mayor parte de los organismos especializados tienen programas que se relacionan con un solo sector de actividades (agricultura, salud, telecomunicaciones, meteorología, etc.), las actividades de las Naciones Unidas son muy complejas y diversificadas. La situación de la UNESCO (educación, ciencias sociales y ciencias exactas, cultura, comunicaciones) y, hasta cierto punto, la de la OIT (los problemas del empleo y del trabajo afectan a todos los sectores) es bastante comparable con la de las Naciones Unidas. Sin embargo, las Naciones Unidas son la organización más compleja del sistema, una especie de sistema pequeño enmarcado en uno grande. El programa de la Organización carece de unidad y es posible distinguir por lo menos siete tipos de programas diferentes:

35. I. Búsqueda de la paz y, en forma más general, de una buena organización de las relaciones internacionales.

En el plan actual, esto comprende tres programas principales, seis programas y 20 subprogramas, y ocupa a 187 funcionarios del cuadro orgánico. Los programas principales son:

- Asuntos políticos y asuntos del Consejo de Seguridad,
- Asuntos políticos especiales,
- Administración fiduciaria y descolonización.

36. II. Establecimiento de normas internacionales en materia de justicia y de derechos humanos.

Esto abarca dos programas principales, seis programas y 25 subprogramas y ocupa a 108 funcionarios del cuadro orgánico. Los dos programas principales son:

- Justicia y derecho internacionales,
- Derechos humanos.

/...

37. III. Refugiados y actividades humanitarias.

Este programa principal comprende dos programas: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el OOPS, los cuales comprenden a su vez 10 subprogramas y movilizan a 473 funcionarios del cuadro orgánico (sin tener en cuenta los fondos extrapresupuestarios que no figuran en el presupuesto de las Naciones Unidas ni, en particular, el personal sobre el terreno del OOPS, que comprende cerca de 17.000 personas).

38. IV. Desarrollo económico y social.

El conjunto de los programas económicos y sociales de las Naciones Unidas constituye a su vez un conjunto de gran complejidad y cuyas relaciones con las actividades económicas y sociales de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas no están muy bien definidas. En efecto, se pueden distinguir:

a) Programas principales o programas de reflexión general sobre el desarrollo económico y social y de apoyo de negociaciones sobre este tema. Estos programas son:

- El programa del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales y de las comisiones económicas regionales denominado "cuestiones y políticas de desarrollo": siete programas, 30 subprogramas, 297 funcionarios del cuadro orgánico,

- El programa de la UNCTAD sobre "cuestiones monetarias, financieras y de desarrollo": cuatro subprogramas y 39 funcionarios del cuadro orgánico,

- El programa No. 2 de la ONUDI, "Estudios e investigaciones industriales", que comprende asimismo un subprograma consagrado a los "estudios e investigaciones mundiales y conceptuales": 11 funcionarios del cuadro orgánico,

- Por último, el programa principal de estadísticas en conjunto podría considerarse el apoyo indispensable de esta reflexión general. Dicho programa comprende dos programas, 21 subprogramas y 157 funcionarios del cuadro orgánico.

b) Sectores muy desiguales en cuanto al volumen de recursos que se les asignan y que comprenden (incluidas las actividades de las comisiones económicas regionales):

- Energía: siete programas, 18 subprogramas y 57 funcionarios del cuadro orgánico,

- Medio ambiente: seis programas, 18 subprogramas y 74 funcionarios del cuadro orgánico,

- Alimentación y agricultura: seis programas, 13 subprogramas y 76 funcionarios del cuadro orgánico,

/...

- Asentamientos humanos: seis programas, 25 subprogramas y 124 funcionarios del cuadro orgánico,

- Recursos naturales: siete programas, 19 subprogramas y 59 funcionarios del cuadro orgánico,

- Población: seis programas, 23 subprogramas y 123 funcionarios del cuadro orgánico,

- Administración y finanzas públicas: tres programas, nueve subprogramas y 35 funcionarios del cuadro orgánico,

- Ciencia y tecnología: siete programas, 20 subprogramas y 54 funcionarios del cuadro orgánico,

- Desarrollo social: cinco programas, 20 subprogramas y 104 funcionarios del cuadro orgánico,

- Empresas transnacionales: un programa, tres subprogramas y 50 funcionarios del cuadro orgánico,

- Transportes: siete programas, 32 subprogramas y 83 funcionarios del cuadro orgánico.

c) Hay dos sectores, cada uno de los cuales tiene el volumen de una verdadera organización internacional, que se deben considerar por separado debido a su importancia y a su independencia relativa. Se trata de:

- Comercio internacional (la UNCTAD + las comisiones económicas regionales): 244 funcionarios del cuadro orgánico,

- Desarrollo industrial (la ONUDI + las comisiones económicas regionales): 394 funcionarios del cuadro orgánico.

39. V. Dos programas de coordinación internacional para la solución de problemas particulares:

- El programa principal sobre el uso indebido de drogas (dos programas, siete subprogramas y 33 funcionarios del cuadro orgánico),

- El programa principal de socorro en casos de desastre (un programa, cuatro subprogramas y 24 funcionarios del cuadro orgánico).

40. VI. El programa principal relativo a la información se debe clasificar aparte, debido a su objetivo concreto de "fomentar el conocimiento de la labor y los fines de las Naciones Unidas". Este programa comprende un programa y cuatro subprogramas y ocupa a 227 funcionarios del cuadro orgánico.

/...

41. VII. Funcionamiento de las propias Naciones Unidas.

En la medida en que las Naciones Unidas son una institución cuyo buen funcionamiento constituye para la comunidad internacional un objetivo importante en sí mismo, los "servicios comunes" que permiten a las Naciones Unidas ser un foro de negociación y poner a disposición de los Estados Miembros una secretaría eficaz, son también programas que deben perfeccionarse constantemente. Las funciones principales en este caso son:

- Las de los servicios de conferencias: 1.240 funcionarios del cuadro orgánico,

- Las de los servicios de administración, finanzas y gestión: 742 funcionarios del cuadro orgánico,

- lo cual da un total de 1.982 funcionarios del cuadro orgánico 3/.

2. Las condiciones de la reflexión: la distinción necesaria entre tres categorías de programas

42. Para organizar una actividad de reflexión sobre estos siete tipos de programas es indispensable que se tomen en cuenta las características propias de cada uno de ellos. La utilización de una fórmula única evidentemente no resultaría conveniente. La que se propone en el actual proyecto de plan de mediano plazo, que consiste en redactar "estrategias" sólo a nivel de los subprogramas, resulta particularmente inadecuada. Y no es muy sorprendente que estos párrafos no aporten mucha información interesante ni elementos de reflexión serios.

La necesidad de efectuar elecciones a distintos niveles

43. Se trata, en efecto, de elegir entre los programas y actividades los que mejor permitan a las Naciones Unidas alcanzar sus objetivos. Sin embargo, las elecciones que es preciso hacer no se sitúan al mismo nivel respecto de todas las esferas de actividad que se han mencionado.

44. La necesidad de elegir entre soluciones diferentes para elaborar programas eficaces debería resultar evidente para todos los encargados de concebir y administrar los programas de las Naciones Unidas. Lamentablemente, la tendencia más generalizada va en el sentido opuesto, como si cada cual se esforzase por abarcar todos los aspectos posibles de todos los sectores de actividad, incluso cuando resulta evidente que los recursos disponibles no permiten hacer esto con seriedad. Esta actitud conduce a una falta de realismo que el verbalismo no logra ocultar.

3/ Para obtener las cifras sobre la dotación de funcionarios del cuadro orgánico de estos dos últimos "programas principales", el autor del informe utilizó las plantillas de personal que figuran en el Presupuesto para 1982-1983 y tuvo en cuenta los diversos lugares de destino y el personal sufragado con cargo a fondos extrapresupuestarios. Este método tal vez sea distinto del utilizado por los autores del proyecto de plan de mediano plazo para calcular el número de funcionarios del cuadro orgánico de los programas sustantivos.

/...

45. Se podrían aportar ejemplos muy numerosos de esta tendencia, que el actual proyecto de plan de mediano plazo ha tenido al menos el mérito de poner de manifiesto, ya que no de desaparecer. Si se consideran, por ejemplo, en el capítulo 24, titulado "Transporte y comunicaciones", las cuatro páginas consagradas al programa 1, "Desarrollo del transporte", y a su único subprograma "Perspectivas mundiales del desarrollo del transporte", se constata que para "superar los obstáculos y las limitaciones con que tropiezan los países en desarrollo en el campo del transporte", "determinar cuáles son las cuestiones de importancia crítica, alentar y promover la cooperación y la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, vigilar y examinar los adelantos logrados por los gobiernos, proporcionar información sobre nuevas tecnologías en materia de transporte y cuestiones institucionales de interés mundial, preparar informes y estudios a fondo, examinar periódicamente las necesidades de los países menos adelantados, etc.", la unidad de organización de la secretaría encargada de estas tareas dispone de un solo funcionario del cuadro orgánico (párrafo 24.16 del capítulo 24 del proyecto de plan de mediano plazo para el período 1984-1989).

46. Este es sin duda un ejemplo extremo, pero la comparación de las exposiciones de objetivos ambiciosos que figuran en gran número de programas y subprogramas (asistencia constante a los gobiernos para la elaboración de su legislación, apoyo a actividades de cooperación técnica, estudios e investigaciones a fondo, reunión y difusión de información, organización de seminarios, etc.) con los efectivos, que frecuentemente varían entre uno y tres funcionarios del cuadro orgánico, no permite creer que de esta manera se puedan obtener resultados serios.

47. Ahora bien, un sencillo cálculo estadístico (véase el anexo) demuestra que, por ejemplo para los subprogramas regionales de energía, la media de efectivos es de 2,4 funcionarios del cuadro orgánico; para los asentamientos humanos, de 2 funcionarios del cuadro orgánico, y para el desarrollo social de 2,3 funcionarios del cuadro orgánico. Este orden de magnitud sería concebible en el caso de subprogramas orientados a logros modestos, pero concretos y limitados por ejemplo, para ese tipo de programas, una serie de estudios concretos o la creación de una institución determinada o la preparación de un acuerdo o un programa de capacitación, objetivos que podrían tener un plazo determinado, pero que no se podrían tratar de lograr todos a la vez y sin ningún calendario, como ocurre en general.

La distinción necesaria entre actividades planificables, parcialmente planificables y no planificables

48. De hecho, hacer una elección y explicar las razones de esa elección es el único medio de actuar con realismo y, en consecuencia, con eficacia. Pero las alternativas son completamente distintas según los tipos de programas. En efecto, no se reflexiona de la misma manera si las actividades que se trata de definir son previsibles, y por lo tanto planificables, o si, por el contrario, esas actividades, por su propio carácter, no pueden preverse ni planificarse. En el pasado, la DCI ha insistido reiteradamente en la distinción que se debería hacer entre las actividades planificables y las que no lo son (véase, por ejemplo, la recomendación No. 2 del Informe sobre la planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas, A/34/84, párrs. 41 a 44). El formato actual del plan, con el cual se aplica el mismo marco de presentación y de reflexión a todas las esferas de

/...

actividades y a todos los tipos de programas, no toma en cuenta este fenómeno fundamental; por ello no es sorprendente que no constituya un instrumento de reflexión.

49. La distinción entre tres categorías de actividades, es decir, planificables, parcialmente planificables y no planificables, depende a su vez del carácter de la respectiva actividad y del grado de consenso que existe entre los Estados Miembros respecto de ella:

- Diferencias de carácter, por ejemplo, los programas de acción cooperativa de los Estados Miembros (estudios e investigaciones, creación de instituciones, formación de especialistas, difusión de normas aprobadas etc.) permiten elegir entre diversos tipos o modalidades de acción, lo que no sucede en el caso de los programas de simple gestión administrativa, que consisten básicamente en funciones de carácter permanente (contratación, presupuesto, contabilidad, etc.);

- Diferencias en cuanto al grado de consenso, cuando haya un grado de consenso razonable, se presentan cuestiones sobre las cuales resulta relativamente fácil organizar un plan o programas de acción, y es necesario reflexionar especialmente sobre la mejor manera de resolverlas. En cambio, cuando las posiciones de los Estados Miembros distan mucho unas de otras, y la misión de las Naciones Unidas, que evidentemente consiste en tratar de acercar tales posiciones, resulta especialmente difícil, se presentan cuestiones para las cuales resulta muy difícil concebir planes.

50. La combinación de estos dos criterios permite clasificar:

- Entre las actividades no planificables, las actividades de apoyo de negociaciones o de definición del marco conceptual de esas negociaciones (de los siete tipos de programas descritos en los párrafos 34 a 41 supra, corresponderían a este grupo los programas del tipo I. Búsqueda de la paz; gran parte de los programas del tipo II. Normas internacionales en materia de justicia y derechos humanos; del tipo IV a). Reflexión general sobre el desarrollo económico y social, y del tipo IV c). Negociaciones sobre comercio internacional),

- Entre las actividades planificables únicamente en lo que respecta a su reforma o a su posible mejoramiento, las actividades de gestión o las funciones de tipo permanente (tipo VII. Funcionamiento de las propias Naciones Unidas; III, Refugiados y actividades humanitarias).

- Entre las actividades planificables, las actividades cooperativas emprendidas por la comunidad internacional y que disfrutan de un grado razonable de consenso (tipo IV b) y c)), excepto las negociaciones sobre comercio internacional, la asistencia y la investigación para el desarrollo de sectores determinados; V. La coordinación internacional para la solución de problemas concretos.

/...

En la clasificación propuesta sólo se considera el aspecto principal de cada uno de los programas; habría que considerar los matices para tener en cuenta el hecho de que un mismo programa puede tener actividades correspondientes a las tres categorías.

51. Esta distinción repercute tanto en la concepción de la planificación como en la de la evaluación. En los párrafos que siguen se intentará demostrar de manera más concreta que para cada una de estas categorías los niveles de reflexión estratégicos (es decir, los tipos de elección que hay que realizar) deben ser diferentes, y que los métodos de evaluación no pueden ser los mismos.

Cómo organizar la reflexión en las esferas no planificables: apoyo de negociaciones

52. Las esferas respecto de las cuales es indispensable reflexionar en el plano más general y examinar en forma crítica la concepción misma del papel de las Naciones Unidas son aquéllas en que el grado de consenso entre los Estados Miembros es muy débil. Entre estas esferas se pueden incluir, por ejemplo:

- La búsqueda de la paz y la seguridad,
- La coordinación a nivel del sistema de las Naciones Unidas,
- Los estudios e investigaciones sobre las maneras de concebir el desarrollo,
- Las negociaciones sobre los principios y normas relativos al comercio internacional,
- La definición de normas en materia de justicia internacinal y derechos humanos.

A continuación se proporcionan ejemplos únicamente de las dos primeras esferas.

La esfera de la búsqueda de la paz

53. Esta es la esfera más importante para la Organización, según la cual es juzgada por la opinión pública de todos los países, en la cual la eficacia de las Naciones Unidas es más objeto de dudas y en la cual se podría considerar que sería más conveniente que se aumentara la eficacia. La composición actual de los programas principales mencionados en el párrafo 35 supra demuestra que, hoy día, esta esfera corresponde esencialmente a:

- Los esfuerzos directos para impedir el estallido de hostilidades o para poner fin, lo más rápidamente posible, a las hostilidades existentes (apoyo de negociaciones por parte del Consejo de Seguridad, envío de misiones, observadores militares o fuerzas de mantenimiento de la paz). El personal que ayuda al Secretario General en sus esfuerzos (asuntos políticos del Consejo de Seguridad y asuntos políticos especiales) comprende 54 funcionarios del cuadro orgánico,

/...

- Los estudios, las investigaciones y las actividades de apoyo de negociaciones a más largo plazo: supervisión y previsión de la evolución de la situación internacional en la esfera de la paz, incluida la seguridad en lo que respecta a la utilización de los mares, búsqueda de acuerdos sobre limitación y reducción de armamentos, utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos (Departamento de Asuntos Políticos y Centro para el Desarme). Efectivos: 52 funcionarios del cuadro orgánico,

- El apoyo de negociaciones o la difusión de información sobre cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz: administración fiduciaria, representación jurídica de países que todavía no han alcanzado la independencia, culminación de la descolonización y lucha contra el apartheid. Efectivos: 71 funcionarios del cuadro orgánico.

54. Parece evidente que, para una esfera de esta índole, el nivel principal de reflexión no debería corresponder al de un subprograma. De hecho, las cuestiones auténticamente pertinentes en cuanto al grado de eficacia de las Naciones Unidas podrían ser las relativas a:

- La medida en que las Naciones Unidas podrían llevar a cabo con provecho estudios e investigaciones sobre la prevención de situaciones de hostilidad, en lugar de centrar todos sus esfuerzos en las intervenciones a posteriori, así como los tipos de actividades que sería posible concebir con este fin,

- La coherencia de los esfuerzos que las Naciones Unidas realizan actualmente en las diversas esferas conexas,

- La contradicción que parece existir entre el hecho de que la búsqueda de la paz sea la tarea más importante de las Naciones Unidas y el hecho de que a ella se dedique el 5% del total de funcionarios del cuadro orgánico (187).

55. Es evidente que estos tipos de problemas sobre la composición de los programas de las Naciones Unidas en esta esfera no pueden:

- Describirse en el plan más que en el marco de una exposición estratégica que se referiría a la subdivisión de las actividades en programas principales y que debería situarse o bien al nivel de la presentación común de los programas principales respectivos en el plan, o bien en el marco del texto de la introducción al plan,

- Evaluarse únicamente como parte de una actividad de reflexión que sería realizada por un grupo de consultores externos de muy alto nivel (académicos, investigadores, diplomáticos, personalidades del mundo de la política), capaces de proceder a un examen crítico de la concepción del programa de las Naciones Unidas en esta esfera tan fundamental y a la vez tan difícil.

/...

La esfera de la coordinación a nivel del sistema de las Naciones Unidas

56. Los problemas de los aspectos de los programas que se refieren a la coordinación a nivel del sistema de las Naciones Undas constituyen otro ejemplo de un nivel de reflexión que debería situarse por encima de los propios programas principales. Está muy claro que los programas económicos y sociales de las Naciones Unidas no constituyen más que una parte del conjunto de los programas económicos y sociales del sistema. Se debe a la casualidad que uno u otro sector de actividades (véase la lista supra, párr. 38 b) y c)) se sitúe en el marco de las Naciones Unidas, en lugar de correr a cargo de otra organización o ser objeto de una organización independiente. En cambio, la reflexión económica y social en un plano más general tiene su lugar natural en las Naciones Unidas, aunque esté dividida, como se sabe, entre varios centros de reflexión (véase párr. 38 a) supra) y de coordinación.

57. El hecho de que en el párrafo 3.7 del proyecto de Reglamento, relativo a la introducción, se estipule que este instrumento "que constituirá un elemento integrante clave en el proceso de planificación", ha de destacar "de una manera coordinada las orientaciones de política del sistema de las Naciones Unidas", se debe a que los Estados Miembros han tomado conciencia de que la coordinación en el seno del Sistema, tan indispensable para la eficacia de éste, no tendrá éxito si se procura únicamente por la vía tradicional de las negociaciones entre organismos rspecto de sectores en los cuales trabajan conjuntamente, y que se debería hacer un intento de poner orden en el momento en que los programas de las organizaciones se conciben y definen. Por ello, en el párrafo 52 de la resolución 32/197, relativa a la reestructuración del sistema de las Naciones Unidas, se recomendó que se desarrollara la planificación cooperativa. Sin embargo, las prácticas que se siguen actualmente no parecen responder a las esperanzas que se depositaron en ellas en sus comienzos.

58. No obstante, la preparación de la introducción al plan y del propio plan de mediano plazo en lo que respecta a los programas principales y a los programas de reflexión general sobre el desarrollo económico y social debería permitir que se diera una respuesta a esas preocupaciones a condición de que se respetara lo dispuesto en el párrafo 3.7 actual del proyecto de reglamento y de que las exposiciones estratégicas se situaran en el plan en el nivel que correspondiera, o sea, en el de los programas principales o por encima de todos los programas principales y otros programas relativos a esos problemas. Tales exposiciones podrían y deberían dar lugar a una doble confrontación.

- En el seno de las propias Naciones Unidas, entre los defensores de tal o cual concepto de desarrollo, habida cuenta de que la coherencia de las posiciones de los que conceden la prioridad a los problemas del comercio internacional y las de los defensores del desarrollo en el plano de la más básico (grass root level) no siempre resulta totalmente evidente,

/..

- En el marco del sistema de las Naciones Unidas, entre las diversas "problemáticas mundiales" esbozadas en distintos documentos, y particularmente en los documentos introductorios de los planes de mediano plazo de las diferentes organizaciones 4/.

59. Los dos ejemplos que se acaban de examinar demuestran que, por lo que se refiere a los ámbitos de apoyo de negociaciones o de investigación sobre su marco conceptual:

- Las estrategias que es preciso desarrollar en el plan deben situarse en el nivel de los programas principales o por encima de ellos,

- Los métodos de evaluación deben comprender la intervención de consultores externos de alto nivel y estar más orientados hacia la presentación del cuadro conceptual que hacia los resultados de las actividades cotidianas de los servicios,

- Por último, la función desempeñada por la introducción al plan de mediano plazo debería ser fundamental para esa clase de programas, si la preparación de ese documento se organizara de tal manera que posibilitara las confrontaciones sobre la concepción misma de los programas en el seno de las Naciones Unidas y en el marco del sistema de las Naciones Unidas. A ese respecto, debería establecerse un calendario muy preciso para la preparación del documento. Asimismo, podría resultar útil prever que se examinaran las cuestiones más importantes relativas a la preparación de la introducción en las reuniones anuales conjuntas del CAC y el CPC.

Cómo organizar la reflexión sobre las actividades en las esferas de acción cooperativa en relación con las cuales existe un grado de consenso razonable

60. En las esferas en que existe un grado de consenso razonable sobre los objetivos de la Organización, el nivel de reflexión teórica debería ser el del programa principal y el del programa. De hecho, se trata de elegir entre los distintos tipos de subprogramas. Ese nivel de reflexión es fundamental por las razones que hemos expuesto en los párrafos 41 a 44 supra, pero en el formato del plan actual se ha pasado casi completamente por alto. Los párrafos relativos a la orientación del programa, que por lo demás no habían sido concebidos para presentar distintas posibles estrategias, se han suprimido, como se sabe, en el texto definitivo. Sin embargo, para que las actividades de planificación y evaluación tengan sentido, ese aspecto, precisamente, debe ser el objetivo principal de los esfuerzos.

4/ El último documento publicado por el Director General de la UNESCO como texto de introducción al plan de mediano plazo para 1984-1989 merece especial atención, por cuanto constituye un ejemplo de intento de exposición de la problemática mundial que habría sido interesante comparar con las concepciones de la Secretaría de las Naciones Unidas. Este documento acaba de publicarse con el título de "Aux sources du futur".

/...

61. La mayor parte de los programas económicos y sociales (con excepción de los dedicados al apoyo de negociaciones) pertenecen a esa categoría. Consisten fundamentalmente en:

- Contribuir a la elaboración y a la aplicación de políticas nacionales en un sector determinado,

- Reunir y difundir información,

- Procurar coordinar políticas nacionales para solucionar problemas planteados en el plano mundial,

- Estudiar y profundizar los conocimientos en una esfera determinada,

- Contribuir a la formación de especialistas en problemas determinados.

Tal es el caso de la mayor parte de los programas sustantivos mencionados en los incisos b) y c) del párrafo 38 y en el párrafo 39 supra.

62. Por lo que hace a todos esos programas, la práctica actual consiste, en la mayoría de los casos, en establecer los subprogramas sobre la base de distinciones entre subsectores de actividad en el seno de un programa. Por ejemplo, en la mayor parte de los subprogramas comprendidos en el programa de transportes (capítulo 24) se establece una distinción entre el transporte en general, los transportes marítimos, los transportes terrestres, los transportes aéreos, los transportes viales, los transportes ferroviarios, etc. En el programa de estadísticas (capítulo 22) se distinguen como subprogramas las estadísticas referentes a la industria, a la energía, a los precios, las de carácter social, etc. El programa principal de desarrollo social (capítulo 21) se subdivide en subprogramas sobre las mujeres, los jóvenes, los ancianos, los impedidos, etc. En el programa de estudios e investigaciones de la ONUDI (capítulo 15) se establece una distinción entre los estudios y las investigaciones mundiales y los que se realizan por regiones, por países, por sectores, etc. Este método, que puede justificarse en determinados casos (particularmente cuando el alcance y los efectivos de los subprogramas de hecho corresponden más bien al nivel de un programa), suele conducir a la confusión. Indudablemente, no es un método de planificación por objetivos que consista en asignar cada subprograma, en un marco de referencia claramente delimitado, a un objetivo preciso y correctamente individualizado. Corresponde casi siempre a la estructura administrativa de la dependencia encargada del programa y, por lo tanto, contradice lo dispuesto en el párrafo 3.6 del actual proyecto de reglamento, que dice que "el plan se presentará por programas y no por unidad de organización". A ese respecto, tal vez conviniera formular la prescripción con mayor claridad, indicando que "el plan se presentará por objetivos y no por unidad de organización". Eso es lo que proponemos más adelante en el párrafo 79.

63. Rara vez se establece un objetivo de mediano plazo, preferentemente con plazo determinado, por subprograma. No obstante, cabe mencionar el programa de las empresas transnacionales (capítulo 23), en el cual se distinguen tres subprogramas correspondientes a otros tantos objetivos concretos: adopción de un código de

/...

conducta, fortalecimiento de la contribución de las empresas transnacionales al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de los países receptores para ocuparse de los asuntos relacionados con las empresas transnacionales. Es posible encontrar en el plan algunos ejemplos más de subprogramas de esa clase, pero, para todos los programas que se pueden planificar, sería necesario disponer de un método que condujera sistemáticamente al respeto de la planificación por objetivos. Por consiguiente, debería definirse mejor, en el reglamento, el método de análisis que habría que aplicar. Ese método podría consistir en determinar, en un sólo subprograma en el marco de cada programa, todas las actividades de carácter permanente necesarias para su realización, pero que no pueden corresponder a un objetivo preciso con un plazo determinado (como, por ejemplo la reunión y difusión regular de información, las publicaciones periódicas, etc.) y, seguidamente, en definir los objetivos con plazo determinado a los cuales deberían corresponder todos los demás subprogramas. En el párrafo 83 infra se indica la manera en que se podrían definir esos objetivos en el marco de una exposición estratégica y en el párrafo 84 se indican los tipos de objetivos que podrían tenerse en cuenta para constituir los subprogramas con plazo determinado.

64. Por lo que se refiere a las actividades de evaluación de esta clase de programas, justo es reconocer que su metodología no se ha precisado aún. La mayor dificultad con que se tropieza es la escasa eficacia de los medios de que se dispone para conocer o apreciar el efecto (el impacto) de los programas. Por ejemplo, cuando se trata de actividades de apoyo a las políticas nacionales, resulta sumamente difícil recoger las opiniones de los usuarios de los productos y ni siquiera es seguro que los propios usuarios dispongan de los medios necesarios para apreciar con exactitud el efecto de las distintas formas de ayuda que reciben de las Naciones Unidas. Es más, el lugar ocupado por las propias Naciones Unidas en la amplia red de instituciones internacionales o nacionales de asistencia para el desarrollo es, cuando mucho, bastante marginal. Para superar esas dificultades, se están realizando actualmente esfuerzos en la esfera de la metodología con la colaboración de la DCI. No obstante, puede decirse ya que se debe hacer un esfuerzo particular en lo que respecta a la individualización de los usuarios y que precisamente del éxito de ese esfuerzo depende cualquier progreso ulterior. En términos generales, cualquiera que sea la forma que revistan las actividades de evaluación, parece asímismo conveniente fomentar en todo momento la participación de los responsables mismos de la ejecución de los programas.

Las esferas de la gestión administrativa y de las actividades permanentes

65. En el plan actual hay pocos ejemplos de las actividades de gestión administrativa que en el párrafo 3.5 del proyecto de reglamento se estipula que deben planificarse. Se observa, no obstante, como se ha señalado en el párrafo 12 en lo que respecta al subprograma relativo a la secretaría del Tribunal Administrativo, la fórmula actual de presentación del plan no resulta en modo alguno adecuada para esa clase de actividades. La lectura de los demás programas relativos a actividades de gestión (las tres cuartas partes de las actividades del ACNUR o el total de las actividades del OOPS) demuestra igualmente que los textos que los describen no añaden prácticamente nada a lo que se puede leer en el boletín del Secretario General sobre la organización de la Secretaría (ST/SGB). Evidentemente, también es preciso definir para esta categoría de actividades, una manera particular de formular descripciones en el plan y un método de evaluación adecuado.

/...

66. Por lo que se refiere a la descripción en el plan, no es indispensable dejar de utilizar las denominaciones de programa principal, programa y subprograma, pero, en cambio, es preciso admitir que hay que descartar la estructura actual de descripción por objetivos, problemas y estrategias y conformarse con una descripción rápida de las funciones ejercidas, acompañada, siempre que sea posible, de cifras sobre su rendimiento (número de personas contratadas cada año por los servicios de contratación, número de páginas traducidas por los servicios de traducción, etc.) y de datos sobre los cambios que se prevean en esas actividades, así como sobre el volumen y el carácter de éstas. Pero sería muy conveniente, prever para cada unidad de organización un desarrollo separado, en forma de un subprograma que podría denominarse "exposición sobre las mejoras o reformas previstas". La modernización y el aumento del rendimiento de los servicios de gestión son, en efecto, aspectos importantes del incremento de la eficacia de la Organización, y las reformas son perfectamente planificables.

67. Por otra parte, debería existir una metodología especial para la evaluación de esa clase de actividades. Dichas evaluaciones, inspirándose siempre en los principios generales anteriormente mencionados, deberían estar orientadas particularmente a:

- Procurar medir en cifras el rendimiento de los servicios, siempre que ello fuera posible,

- Determinar con qué clase de medidas y reformas se podría aumentar ese rendimiento.

Las "estrategias" de los subprogramas

68. De las observaciones precedentes se deduce que las exposiciones estratégicas más importantes deben, pues, situarse por encima de los propios programas principales o en el plano de los programas principales o de los demás programas para explicar la elección de los distintos objetivos que deberían corresponder a cada subprograma. No obstante, también es necesario que haya una exposición de estrategia o de táctica en el plano del subprograma, pero, en la mayoría de los casos, cuando un objetivo que haya de alcanzarse en un plazo determinado esté bien definido, en lo que respecta a los subprogramas debería bastar con describir las etapas previstas para alcanzar tal objetivo, o sea, establecer plazos.

Conclusión del capítulo II

69. En definitiva, podría resumirse el conjunto de las observaciones formuladas en este capítulo diciendo:

- Que los siete distintos tipos de programas determinados en función del carácter de sus objetivos pueden clasificarse, para las necesidades de las actividades de reflexión y de organización del trabajo que constituyen la planificación y la evaluación, en tres categorías diferentes: la del apoyo de negociaciones, la de la acción cooperativa en el plano internacional con cierto grado de consenso y la de la gestión administrativa,

/...

- Que, por lo que hace a esas tres categorías, siempre es necesario, a partir de los objetivos asignados a la Organización, hacer elecciones respecto de los medios más eficaces para alcanzar tales objetivos, habida cuenta de la escasez de los recursos disponibles,

- Que, no obstante, esas elecciones no pueden efectuarse en el mismo plano en las tres esferas consideradas y que es preciso realizarlas recurriendo a métodos diferentes, tanto en materia de evaluación como en lo que respecta a la exposición estratégica que ha de justificarlas.

El capítulo III estará dedicado a examinar en qué forma podrían tenerse en cuenta en la reglamentación las observaciones mencionadas.

/...

CAPITULO III

Rasgos fundamentales de una reglamentación adaptada a las necesidades

70. Si las principales orientaciones que deben seguirse para que el sistema de planificación-programación-evaluación se convierta en un verdadero sistema de reflexión y de organización adaptado a las características especiales de los programas y las actividades de las Naciones Unidas son las que se han descrito en el capítulo II, la tarea de elaborar el reglamento y la reglamentación detallada debería permitir rectificar la situación actual. Por una parte, diversas correcciones, modificaciones o agregados deberían ayudar a definir un marco reglamentario mejor adaptado y más explícito. Por otra parte, la organización de una consulta en el seno de la Secretaría con los funcionarios responsables de la concepción y la ejecución de los programas podría ayudar a comprobar que el reglamento y la reglamentación se comprendan bien y se acepten o que, por lo menos en lo que se refiere a la reglamentación, se tengan en cuenta las observaciones de los encargados de aplicarla. En los párrafos siguientes se examinarán los párrafos del reglamento cuya redacción, a nuestro juicio, debería mejorarse, y se indicará qué tipo de reglas debería corresponder a esos párrafos, con insistencia en:

- Las condiciones para la organización de la reflexión por medio de las actividades de evaluación (párrs. 6.1 y 6.2 del proyecto de Reglamento),
- Las modificaciones que deben introducirse en los instrumentos existentes para facilitar el diálogo entre la Secretaría y los Estados Miembros (párrs. 3.6, 3.7 y 4.4 del proyecto de Reglamento),
- El método de organización de una consulta sobre la reglamentación en el seno de la Secretaría.

1. Condiciones para la reflexión: mejor integración de las actividades de evaluación en el sistema de planificación-programación-evaluación 5/

71. Hemos visto ya que resulta difícil imaginar que se pueda organizar una reflexión colectiva seria sobre el programa de la Organización en el plano de la Secretaría dentro de los estrechos límites de una actividad de redacción efectuada según "instrucciones" y en un plazo reducido.

Podrían considerarse diversas fórmulas para contribuir a una reflexión más libre. En relación con las evaluaciones internas y externas, dichas fórmulas podrían consistir, por ejemplo, en una consulta personal del Secretario General con los jefes de servicios para conocer las ideas de éstos respecto de las reformas, o en la preparación de documentos de síntesis sobre los programas principales, que luego se publicarían o también en "estudios a fondo", como los que utilizan otros organismos cuya utilidad ya mencionamos en nuestro informe de 1979 (A/34/84, párrs. 18 a 23). Pero debe tenerse en cuenta que, por una parte, ninguna fórmula

---

5/ Esta parte del informe se ha preparado en colaboración con el Inspector Sohm, autor de cinco informes sobre evaluación citados anteriormente en las observaciones preliminares.

/...

tendrá éxito si no se dedica a su aplicación el tiempo necesario, es decir, si no se programan los productos correspondientes a esta actividad en el presupuesto por programas. Por otra parte, es necesario que la fórmula elegida permita que participen en la reflexión los funcionarios de la Secretaría y los representantes de los Estados Miembros. Esta es la razón por la cual las actividades de evaluación parecen ser lo indicado para aportar una respuesta a los problemas que se plantean. Pero es indispensable que esas actividades estén mejor integradas en el sistema de planificación y que los métodos utilizados para llevarlos a cabo correspondan a las características especiales de los programas de la Organización.

72. En estas circunstancias, los párrafos 6.1 y 6.2 del proyecto de reglamento actual y las reglas correspondientes, que el CPC ha recomendado que presenten en forma detallada los aspectos concernientes a los objetivos, la naturaleza, la metodología y la periodicidad de las evaluaciones, podrían modificarse para especificar las condiciones de esta mejor integración.

73. Por una parte, podría ser útil considerar una modificación del plan de conjunto del proyecto de reglamento actual de manera que la descripción de la evaluacion, es decir, de la actividad fundamental de reflexión, quedara antes de la descripción del plan de mediano plazo y del presupuesto 6/. Indudablemente una modificación de esa naturaleza tendría sólo un carácter simbólico, pero resultaría significativa. Pondría de manifiesto que el sistema de planificación-programación-evaluación debe ser, en primer lugar, una actividad de reflexión antes que una actividad de redacción.

74. Por otra parte, sería útil que los objetivos, el calendario y los métodos de las actividades de evaluación se definieran en el nivel del reglamento. Por lo tanto, proponemos que se completen y modifiquen los párrafos 6.1 y 6.2 actuales del reglamento del siguiente modo:

Párrafo 6.1 propuesto 7/: Las actividades de evaluación tendrán por objeto:

- En general, determinar en la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficacia y el efecto de las actividades de la Organización en relación con sus objetivos,

- Y permitir que la Secretaría y los Estados Miembros realicen, con miras a la preparación del plan, una actividad global de reflexión para acrecentar la eficacia de los principales programas de la Organización modificando su contenido y, si procede, revisando sus objetivos.

6/ El orden sería entonces: Artículo III. Evaluación, Artículo IV. Plan de mediano plazo, Artículo V. Aspectos de programas del presupuesto, Artículo VI. Supervisión de la ejecución de los programas.

7/ Los párrs. 3.1, 3.2, 3.3, etc. si se acepta la sugerencia del párrafo 73. Las partes subrayadas son los complementos o las modificaciones propuestos respecto del texto que figura en el informe del CPC.

/...

75. Párrafo 6.2 propuesto: Todas las actividades propuestas en el plan se evaluarán en un período determinado. El Secretario General propondrá un programa y un calendario de evaluación que serán aprobados por la Asamblea General, al mismo tiempo que el proyecto del plan de mediano plazo. En ese programa se indicarán la lista de programas y actividades que se considere indispensable evaluar antes de la preparación del próximo plan, los tipos de evaluaciones efectuados, los responsables de la elaboración de los informes y los procedimientos de examen, aprobación y puesta en práctica de las conclusiones que se extraigan. El programa de evaluación será reexaminado cada dos años, al mismo tiempo que el plan de mediano plazo. Se programará en el presupuesto por programas la participación de las unidades de organización pertinentes en las actividades de evaluación. Se fijará el calendario de modo que la evaluación de los programas elegidos se haya completado cuando se redacte el proyecto del plan de mediano plazo siguiente.

76. Párrafo 6.3 propuesto: "Se realizarán evaluaciones internas y externas. El Secretario General definirá los métodos de la evaluación interna. Los métodos serán diferentes para tener en cuenta las diferencias entre los diversos tipos de programas. La Asamblea General invitará a los organismos que estime conveniente, incluida la Dependencia Común de Inspección, a que realicen evaluaciones externas especiales y presenten informes al respecto".

Este párrafo debería complementarse con reglas que se refieran a los diferentes métodos que deberían aplicarse a las tres categorías de programas indicadas en el capítulo II del presente informe.

77. Párrafo 6.4 propuesto: Las conclusiones de las evaluaciones se han de incorporar, cuando hayan sido aprobadas por los órganos intergubernamentales pertinentes, en directrices ulteriores sobre el diseño, la ejecución y las normas en materia de planes y programas. A estos efectos, se elaborará un informe sintético, en el cual se resumirán las conclusiones que el Secretario General proponga extraer del conjunto de las actividades de evaluación que compongan el programa de evaluación; dicho informe se presentará a los Estados Miembros al mismo tiempo que los textos de los proyectos de plan de mediano plazo y de su introducción.

2. Modificaciones que deben introducirse en la concepción actual de los instrumentos de planificación para facilitar el diálogo entre la Secretaría y los Estados Miembros

78. Para tener en cuenta las indicaciones expuestas en el capítulo II sobre la necesidad de tratar en el plan de manera diferente la descripción de las tres categorías de actividades, sobre la función que debería desempeñar la introducción al plan de mediano plazo y sobre la concepción de la función del presupuesto por programas, se proponen las siguientes modificaciones a los párrafos 3.6, 3.7 y 4.4 del proyecto de reglamento.

79. Forma y contenido sustantivo del plan de mediano plazo - párrafo 3.6.

Se propone complementar el texto actual del párrafo 3.6 reemplazándolo por los siguientes párrafos:

/...

Párrafo 3.6 propuesto: El plan se presentará por objetivos 8/ y no por unidad de organización. En él se indican:

a) Los programas principales, que se componen de todas las actividades realizadas en un sector;

b) Los programas, dentro de un programa principal, que se componen de todas las actividades en un sector que se encuentran bajo la responsabilidad de una determinada unidad de organización, normalmente a nivel de división,

c) Los subprogramas, dentro de un programa, que se componen de todas las actividades encaminadas a realizar un objetivo de mediano plazo o varios objetivos estrechamente relacionados.

80. Párrafo 3.6 bis propuesto - El plan hará hincapié en la descripción de los objetivos y estrategias. La presentación y el formato de los análisis que se incluyan en elplan variarán según el tipo y la naturaleza de las actividades. A estos efectos se hace una distinción entre:

- Las esferas en las cuales la Organización tiene como misión principal la de facilitar las negociaciones entre los Estados Miembros. Esas esferas comprenden principalmente las de la búsqueda de la paz, las orientaciones de política respecto del desarrollo, el establecimiento de normas en materia de justicia internacional y derechos humanos y la organización del comercio internacional,

- Las esferas de los programas de acción cooperativa en el plano internacional respecto de las cuales existe un grado razonable de consenso entre los Estados Miembros, tales como la asistencia para la elaboración y la aplicación de políticas nacionales, la organización de la cooperación internacional en sectores determinados, los estudios y las investigaciones a fondo de interés para toda la comunidad internacional, la reunión y difusión de información y la difusión de las normas aprobadas por la Asamblea General,

- Las esferas de la gestión administrativa, ya sea de la Organización o de las tareas confiadas a la Organización por la Asamblea General.

81. Párrafo 3.6 ter propuesto - Para las esferas del apoyo de negociaciones, las exposiciones estratégicas se establecerán al nivel de la esfera considerada, que podrá comprender varios programas principales. Dichas exposiciones evaluarán los progresos logrados hasta el momento de la preparación del plan en la esfera considerada, analizarán las razones, ya sea de los fracasos registrados de la lentitud de los progresos realizados, justificarán la continuación de las actividades emprendidas o propondrán, cuando corresponda, un cambio de las modalidades o la exploración de vías nuevas. Explicarán las elecciones que el Secretario General proponga hacer entre las diversas soluciones posibles y la determinación de los programas principales y de los programas propuestos en el Plan.

8/ Una razón más para reemplazar la palabra "programas" por la palabra "objetivos" es que, en el texto del propio párrafo 3.6 actual, se definen los "programas" como las actividades que se encuentran bajo la responsabilidad de una unidad de organización.

/...

Respecto de todas las actividades relacionadas con el apoyo de negociaciones comprendidas en el mismo programa pero que tengan un carácter planificable, tales como: los estudios y las investigaciones a largo plazo, la reunión y difusión de información, las actividades cooperativas para las cuales exista un grado razonable de consenso, la presentación se efectuará de conformidad con las disposiciones descritas en el párrafo 3.6 quinquies infra.

82. Párrafo 3.6 quater propuesto: Para las esferas de la gestión administrativa, ya sea de la Organización o de las tareas confiadas a la Organización por la Asamblea General,

- Se establecerá, por programas y subprogramas, una descripción de las actividades, ilustrada de ser posible con indicaciones numéricas acerca de sus productos más característicos y de los cambios previsibles en su volumen o naturaleza, para el período del plan.

- A continuación figurará una exposición consagrada a resumir los resultados de las evaluaciones más recientes e indicar las reformas que el Secretario General proponga para mejorar el rendimiento o reducir el costo de las funciones ejercidas. Respecto de los planes de reforma de mediano plazo, se indicarán las principales etapas previstas y el calendario de ejecución durante el período del Plan.

83. Párrafo 3.6 quinquies propuesto: Para las esferas de los programas de acción cooperativa en el plano internacional:

a) El plan presentará, a nivel de los programas principales y los programas una recapitulación de los textos que constituyan la base legislativa de los trabajos y una descripción de los objetivos que se persigan, estableciendo una distinción entre los objetivos de los Estados Miembros y los de la Secretaría de la Organización, así como una exposición de la estrategia propuesta para alcanzar dichos objetivos. En esa exposición estratégica se indicarán:

- Los problemas que haya que resolver,

- Los antecedentes de los esfuerzos ya realizados y las actividades, emprendidas en esas esferas por los Estados Miembros, por las organizaciones e instituciones del sistema de las Naciones Unidas o por otras organizaciones internacionales y, por último, por las propias Naciones Unidas hasta la fecha de la redacción del plan,

- Los resultados de las evaluaciones recientes de las actividades pertinentes de las Naciones Unidas,

- Los diversos métodos que puedan preverse para avanzar hacia la solución de los problemas durante el período del plan y las razones en que se basen las elecciones propuestas por el Secretario General entre esos diversos métodos, es decir, la lista de los subprogramas propuestos.

/...

b) Los subprogramas se determinarán:

- Reservando uno de ellos a la descripción de todas las actividades de carácter permanente (reunión y difusión regulares de información, publicaciones periódicas) que parezcan necesarias para la adecuada ejecución del programa,

- Haciendo que cada uno de los demás corresponda a objetivos con plazo determinado.

84. En las reglas correspondientes a este párrafo 3,6 quinquies, se deberían indicar los principales tipos de objetivos con plazo determinado, agrupándolos por categoría, por ejemplo:

- Estudio e investigaciones: realización de una serie de estudios respecto de una esfera determinada; preparación de una serie de publicaciones; definición de una etapa de investigación, establecimiento de un sistema de investigación institucionalizado (instituto regional, etc.); establecimiento de un programa de investigación intergubernamental;

- Información: establecimiento de un sistema de información; determinación, respecto de un tema dado, del nivel de información de un público definido por su composición y por órdenes de magnitud numéricos;

- Formación: formación de un número determinado de especialistas para poner al servicio de los Estados Miembros para la aplicación de una política; creación de instituciones encargadas de garantizar la formación permanente; un sistema de asistencia que permita formar, en el plano nacional, un número determinado de especialistas en un número determinado de países;

- Acuerdos internacionales en las esferas en que exista un grado de consenso suficiente entre los Estados Miembros para que pueda preverse la concertación durante el período del plan,

- Adhesión de los Estados Miembros a normas o métodos recomendados por la Asamblea General,

- Objetivos concretos: elaboración de instrumentos de cooperación en el plano regional; concertación de acuerdos entre gobiernos para el logro de objetivos regionales de interés común; ayuda determinada a instituciones regionales existentes; ejecución de un programa intergubernamental para alcanzar un objetivo definido por la comunidad internacional, etc.

85. Se propone que se efectúen las modificaciones siguientes en el texto actual del párrafo 3.7 sobre la introducción al plan de mediano plazo:

Párrafo 3.7 propuesto: El plan será precedido por una introducción que constituirá un elemento integrante clave en el proceso de planificación, y:

/...

- Destacará de manera coordinada las orientaciones de política propuestas para las actividades del sistema de las Naciones Unidas, en función de la evolución de la problemática mundial, y estableciendo una distinción entre las esferas de la búsqueda de la paz, la de las negociaciones para el desarrollo económico y social y la de las actividades cooperativas de la comunidad internacional que gocen de un grado razonable de consenso.

86. En lo que respecta a la introducción, las reglas complementarias deberían precisar:

a) El método de preparación de la introducción, delimitando las tareas que a ese respecto corresponda a los diversos servicios que deberían ser invitados a colaborar en ella y, principalmente, a los encargados de reflexionar sobre las condiciones del desarrollo;

b) El calendario de preparación y examen, a fin de dar lugar a los diálogos necesarios, en particular con los principales organismos del sistema de las Naciones Unidas y entre los representantes de los organismos (CAC) y los representantes de los Estados Miembros, sobre todo en el CPC;

c) El contenido de la propia introducción, en cuyo plan se deberían indicar las tres esferas de actividad que se propone considerar en el párrafo 3.7, y explicar la forma en que las orientaciones de política de los programas principales se deducen de la problemática correspondiente.

87. Por último, en lo que atañe al presupuesto por programas, podría incorporarse al párrafo 4.4 actual la adición siguiente. Se trataría de añadir después de las palabras "los productos y los usuarios" y antes de las palabras "El proyecto de presupuesto por programas irá acompañado de los anexos ...", el texto siguiente:

"El presupuesto por programas irá precedido de una exposición que explicará los cambios principales introducidos en el contenido sustantivo de los programas y en el volumen de los recursos destinados a ellos en relación con el ejercicio bienal precedente, y que indicará el ritmo de progresión previsto de la ejecución del plan para el conjunto de las actividades correspondientes a los objetivos con plazo determinado."

88. Una regla debería explicar, en particular, la forma en que deben describirse en el presupuesto por programas las diversas categorías de usuarios de los productos.

89. Posibilidades de fusión del Reglamento de Planificación y el Reglamento Financiero. Evidentemente existe una relación directa entre una parte importante del Reglamento Financiero, principalmente los artículos II y III, y el Reglamento del ciclo de planificación. En el informe del Secretario General y en el informe del CPC, se indican en un anexo las modificaciones del Reglamento Financiero que se proponen como consecuencia de la aprobación de la nueva reglamentación. Ello afecta a los párrafos 3.3, 3.6, y 13.1 del Reglamento Financiero actual. Esas modificaciones, que conducen a la repetición del mismo texto en ambos Reglamentos, al menos en parte, no parecen referirse a todos los artículos del Reglamento Financiero que deberían resultar afectados. El texto actual de ese Reglamento

/...

encomienda, por ejemplo, al Secretario General Adjunto de Administración, Finanzas y Gestión la responsabilidad total de la preparación del presupuesto por programas, sin mencionar la función del Director General de Desarrollo. Por otra parte, las disposiciones actuales perpetúan el sistema de gestión del presupuesto por carácter de los gastos y no reflejan, en manera alguna, el aspecto programático del presupuesto por programas. Por último, los estilos en que están redactados los dos Reglamentos presentan diferencias considerables. Por todas esas razones, sería conveniente examinar la posibilidad de fusionar ambos Reglamentos.

3. Posibilidades de incorporar un preámbulo al Reglamento

90. El proyecto propuesto por la Secretaría carece de preámbulo. Los objetivos del ciclo de planificación se describen de manera muy sobria en el párrafo 2.2, que dice:

> "El ciclo de planificación, programación, presupuestación y evaluación formará parte integrante del proceso general de formulación de políticas y de gestión de la Organización. Los instrumentos mencionados se emplearán para garantizar la coordinación de las actividades y asegurar que los recursos disponibles se utilicen de conformidad con el propósito legislativo y de la manera más eficaz y económica."

91. Esa descripción no es sino parcialmente exacta y es insuficiente para definir los objetivos que se han propuesto quienes han emprendido y proseguido con perseverancia las actividades encaminadas a establecer esa metodología. En especial, no revela la función propia de los diversos instrumentos y parece implicar que el plan de mediano plazo tiene por objetivo único ayudar a la coordinación y a la observancia de mandatos legislativos, conforme a una concepción estrictamente "presupuestaria" del papel del plan, opuesta a la de reflexión general y reconsideración de los métodos que se ha expuesto en este informe. Tampoco hace justicia a la función del Secretario General y a su facultad de tomar iniciativas.

92. Es importante, pues, que los objetivos sean los más explícitos posibles, principalmente si se quiere que la disciplina del ciclo de planificación no aparezca para quienes estén encargados de ponerla en práctica como una restricción inútil, una moda burocrática impuesta desde el exterior, un sistema de control superfluo que habría que evitar. Un preámbulo permitiría recordar en forma permanente a todos los que participan en la ejecución de la planificación, los motivos del esfuerzo que se les exige.

93. El texto de ese preámbulo podría ser el siguiente:

> "Los problemas que deben ayudar a resolver las Naciones Unidas, en razón de su dimensión mundial y habida cuenta de los medios limitados que les son asignados, plantean dificultades concretas y riesgos, entre éstos, el de definir objetivos demasiado numerosos o ambiciosos sin relación con los recursos disponibles, el de sustituir la acción por las palabras, el de caer en la rutina, el de meterse en callejones sin salida, etc.

/...

Los objetivos fundamentales de la disciplina del ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación consisten en superar esas dificultades y reducir esos riesgos. Se trata de:

- Someter el conjunto de programas de la Organización a revisiones periódicas lo más completas posibles,

- Facilitar la reflexión previa sobre las elecciones necesaria entre los diversos tipos de medidas posibles, habida cuenta de las limitaciones existentes,

- Vincular a esa reflexión a todos los participantes en las actividades de la Organización y, principalmente, a los representantes de las delegaciones y de la Secretaría,

- Determinar lo que sea posible y definir objetivos razonables y políticamente aceptables para el conjunto de los Estados Miembros,

- Traducir claramente las elecciones efectuadas en objetivos concretos, programas claros y planes de trabajo en que se definan las tareas de cada uno de los agentes,

- Disponer de instrumentos de supervisión de la ejecución y de verificación de la eficacia del trabajo realizado,

- Examinar con regularidad si los resultados obtenidos confirman la validez de las orientaciones elegidas y extraer lecciones de los éxitos o fracasos para redefinir mejor los programas de la Organización,

Los principales instrumentos que pueden emplearse para lograr esos objetivos son:

- El sistema de evaluación, que deberá ayudar a la reflexión permanente y facilitar la elaboración de los planes siguientes,

- La introducción al plan de mediano plazo y el propio plan de mediano plazo, que deberán dar lugar a que se efectúen elecciones decisivas entre las diversas orientaciones posibles,

- El presupuesto por programas y el informe sobre la ejecución de los programas que deberán dar lugar a que se establezcan planes de trabajo precisos y se controle su ejecución.

La disciplina rigurosa que implica el empleo de los principales instrumentos exige, de parte de quienes la acepten, un esfuerzo continuo que se justifica con el mejoramiento constante de la eficacia de la Organización en todas las esferas."

/...

4. Posibilidad de organizar consultas en el seno de la Secretaría

94. El proyecto de reglamento examinado por el CPC, el informe del Secretario General y el proyecto de reglamentación detallada que contiene, así como el presente informe de la DCI, proporcionan a la Asamblea General muchos elementos que pueden ayudarla a establecer un reglamento definitivo del ciclo de planificación-programación-evaluación. El examen de la documentación así formada debería dar lugar a que la Asamblea General se pronunciara sobre las principales orientaciones en que habrán de basarse el reglamento y la reglamentación detallada complementaria. Con todo, en los párrafos 24 y 25 supra, hemos indicado que una de las razones principales del carácter poco satisfactorio de la situación actual era la concepción autoritaria que hasta el presente había inspirado la reglamentación existente y, en el párrafo 70, que sería útil la celebración de consultas respecto de la concepción y la formulación de las reglas con los funcionarios de la Secretaría a quienes se ha de encomendar la aplicación de la nueva reglamentación. Para que sean provechosas, tales consultas requieren algún tiempo y, por consiguiente, se propone que la Asamblea General examine la posibilidad de:

- Aprobar en el actual período de sesiones (trigésimo séptimo), un texto de reglamento aplicable desde su aprobación,

- Pedir al Secretario General que prepare la reglamentación detallada, teniendo en cuenta las modificaciones que la Asamblea General haya podido aprobar en el actual período de sesiones y que celebre consultas acerca de ese texto con los encargados de todos los programas,

- Volver a examinar en el trigésimo octavo período de sesiones el texto del reglamento y de la reglamentación detallada para tener en cuenta los resultados de las consultas solicitadas.

Las consultas podrían consistir en transmitir a los encargados de todos los programas los documentos existentes que acaban de mencionarse, así como las recomendaciones de la propia Asamblea General, para que éstos formularan, respecto del texto de las reglas, las sugerencias o modificaciones que les parecieran oportunas. Esas consultas podrían ir acompañadas de investigaciones profundas, cuando menos sobre tres problemas importantes que aún no han recibido las respuestas precisas que serían de desear, a saber:

- La identificación de los usuarios y de las redes de usuarios de los productos de los distintos programas,

- La definición de los objetivos de los subprogramas con plazo determinado,

- La metodología de evaluación de los distintos tipos de programas.

La DCI aceptaría voluntarios que contribuyesen a esa investigación. En un informe del Secretario General a la Asamblea General, en su trigésimo octavo período de sesiones, se podría incluir la síntesis de las respuestas recibidas de los encargados de los programas.

/...

CAPITULO IV

Resumen de las conclusiones y recomendaciones

95. Es posible resumir este informe del modo siguiente:

La concepción actual del ciclo de planificación-programación-evaluación, tal como se describe en las resoluciones de la Asamblea General y en los documentos aprobados en esas resoluciones (principalmente diversos informes del CPC y algunas recomendaciones de la DCI), ha alcanzado un grado de precisión considerable que no requiere sino algunos retoques y complementos para que la Organización disponga de un instrumento de perfeccionamiento continuo de su eficacia. No obstante, ese sistema no es por el momento ni comprendido ni aplicado en condiciones satisfactorias. Por lo tanto, es indispensable que en el momento en que la Asamblea General deba estudiar y aprobar un reglamento o una reglamentación detallada para codificar la metodología del ciclo de planificación, programación y evaluación en su conjunto:

- Se examine la forma de precisar, completar y aclarar el proyecto actual de reglamentación, con objeto de que sea más fácilmente aplicable,

- Se celebren consultas con quienes se encargarán de aplicar esa reglamentación, a fin de informarlos completamente sobre los verdaderos objetivos de la reforma y solicitar su opinión acerca de la concepción y formulación de la reglamentación.

96. La revisión y la explicación de la reglamentación deberían referirse, en particular, a:

- La distinción entre tres tipos de esferas de actividades: las actividades de apoyo de negociaciones, las actividades cooperativas sobre asuntos que gocen de un determinado grado de consenso entre los Estados Miembros, las de gestión administrativa,

- La adaptación de las actividades de evaluación a esas distintas categorías de actividades y su integración como ejercicio básico de reflexión en el calendario de preparación del plan de mediano plazo y su introducción,

- La adaptación de la presentación del plan de mediano plazo a esos tres tipos de actividades en lo que respecta a la concepción de las exposiciones estratégicas y el nivel en que deben situarse y la identificación de los objetivos con plazo determinado en cada subprograma.

97. En consecuencia, las principales recomendaciones de este informe son:

Recomendación No. 1: La posibilidad de sustituir los párrafos 6.1 y 6.2 del proyecto de reglamento por los textos propuestos en los párrafos 74 a 77 de este informe.

Recomendación No. 2: La posibilidad de sustituir el párrafo 3.6 del proyecto de reglamento por los cinco textos propuestos en los párrafos 79 a 83 de este informe.

/...

Recomendación No. 3: La posibilidad de aclarar el párrafo 3.7 del proyecto de reglamento conforme a las sugerencias formuladas en el párrafo 85 de este informe.

Recomendación No. 4: La posibilidad de aclarar el párrafo 4.4 del proyecto de reglamento conforme a las sugerencias formuladas en el párrafo 87 de este informe.

Recomendación No. 5: La posibilidad de adoptar un texto de preámbulo del reglamento que podría inspirarse en el texto propuesto en el párrafo 93 de este informe.

Recomendación No. 6: La posibilidad de redactar reglas que completen los párrafos nuevos propuestos en el presente informe, en las condiciones explicadas en los párrafos 76, 84, 86 y 88 de este informe.

Recomendación No. 7: La posibilidad de fusionar el Reglamento Financiero y el Reglamento de Planificación en las condiciones explicadas en el párrafo 89.

Recomendación No. 8: La organización de consultas entre los encargados de la ejecución de los programas en la Secretaría acerca de la formulación del texto definitivo de la reglamentación detallada, en las condiciones señaladas en el párrafo 94.

/...

Anexo

Desglose de los programas principales de las Naciones Unidas por programas y subprogramas

Número de funcionarios del cuadro orgánico asignados

Programas principales	Programas centrales	Subprogramas centrales	Programas regionales	Subprogramas regionales	Total de programas	Total de subprogramas	Número de funcionarios del cuadro orgánico		
							Programas centrales	Programas regionales	Total
Asuntos políticos y asuntos del Consejo de Seguridad	2	8	-	-	2	8	108	-	108
Asuntos políticos especiales	1	3	-	-	1	3	19	-	19
Justicia y derecho internacionales	5	21	-	-	5	21	60	-	60
Administración fiduciaria y descolonización	3	9	-	-	3	9	60	-	60
Socorro en casos de desastre	1	4	-	-	1	4	24	-	24
Derechos humanos	1	4	-	-	1	4	48	-	48
Estupefacientes	2	8	-	-	2	8	33	-	33
Refugiados y asistencia a los refugiados	2	10	-	-	2	10	473	-	473
Información	1	4	-	-	1	4	227	-	227
Cuestiones y políticas de desarrollo	2	11	5	19	7	30	88	186	274
Energía	2	5	5	13	7	18	23	32	55
Medio ambiente	1	10	5	8	6	18	48	26	74
Alimentación y agricultura	1	1	5	12	6	13	16	60	76
Asentamientos humanos	1	8	5	17	6	25	90	34	124
Desarrollo industrial	3	13	5	12	8	25	328	66	394
Comercio internacional	9	19	5	21	14	40	156	88	244
Recursos naturales	2	7	5	12	7	19	11	48	59
Población	2	9	4	14	6	23	55	78	133
Administración y finanzas públicas	1	5	2	4	3	9	24	11	35
Ciencia y tecnología	2	7	5	13	7	20	36	18	54
Desarrollo social	1	11	4	9	5	20	58	46	104
Estadísticas	2	8	5	13	7	21	97	60	157
Empresas trasnacionales	1	3	-	-	1	3	37	13	50
Transportes	2	6	5	26	7	32	22	61	83
TOTAL	50	194	65	193	115	387	2 141	827	2 988