



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/45/797
29 de noviembre de 1990
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo quinto período de sesiones
Temas 118 y 123 del programa

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL BIENIO 1990-1991

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas: transparencia en la presentación, la gestión y la información proporcionada al respecto

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas: transparencia en la presentación, la gestión y la información proporcionada al respecto" (JIU/REP/90/3).

Anexo

RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS: TRANSPARENCIA EN
LA PRESENTACION, LA GESTION Y LA INFORMACION PROPORCIONADA AL RESPECTO

JIU/REP/90/3
Ginebra, septiembre de 1990

Preparado por

Kahono Martohadinegoro
Boris P. Prokofiev

Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN		4
I. INTRODUCCION	1 - 11	6
II. EL CONCEPTO GENERAL DE LOS RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS	12 - 19	8
III. LOS RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS EN LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL DECENIO DE 1980	20 - 54	12
A. El problema de la transparencia	20 - 26	12
i) El informe del CAC	22	12
ii) El proyecto de presupuesto por programas	23 - 25	12
iii) Los estados de cuentas	26	14
B. Posibles mejoras en la presentación de los recursos extrapresupuestarios	27 - 34	14
i) Opiniones de los Estados Miembros	28	14
ii) Opiniones de la CCAAP	29 - 32	15
iii) Opiniones del CPC	33 - 34	16

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Evolución de la corriente de recursos extrapresupuestarios destinados al presupuesto de las Naciones Unidas	35 - 41	16
D. Distribución de los recursos extrapresupuestarios y su influencia en las prioridades	42 - 51	21
E. Gastos de apoyo	52 - 54	26
IV. GESTION Y PRESENTACION DE INFORMES: CUESTIONES SELECCIONADAS	55 - 102	27
A. Políticas y procedimientos	57 - 65	27
B. Presentación de informes a los Estados Miembros ..	66 - 70	30
C. Tareas de información sobre el terreno y en la Sede	71 - 76	31
D. Auditoría interna y externa	77 - 85	32
E. Presentación de informes sobre la ejecución de los programas	86 - 94	34
F. Prácticas y problemas	95 - 102	36
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	103 - 112	39
<u>Anexo.</u> Distribución de recursos del presupuesto ordinario y extrapresupuestario por sección del presupuesto por programas durante el decenio de 1980 y estimaciones para 1990-1991		43

RESUMEN

Los recursos extrapresupuestarios de que disponen las Naciones Unidas son de una magnitud considerable. Calculados en más de 2.500 millones de dólares de los EE.UU. para el bienio 1990-1991, plantean complejas cuestiones políticas que aún no han sido estudiadas y exigen soluciones urgentes.

En general las actividades extrapresupuestarias de las Naciones Unidas se consideran una contribución importante, e incluso decisiva, para resolver problemas políticos, económicos y sociales internacionales. Son fuente de esperanza para algunos Estados Miembros y motivo de preocupación para otros. Sobre el tema suelen formularse reiteradamente ciertas preguntas:

- ¿Es necesariamente malo que los recursos extrapresupuestarios excedan con mucho las contribuciones prorrateadas?
- En vista de que el presupuesto ordinario para los próximos años probablemente tienda a ser un presupuesto de crecimiento nulo, ¿conviene que sigan aumentando los recursos extrapresupuestarios?
- ¿Distorsionan las actividades extrapresupuestarias las prioridades de las Naciones Unidas y los países receptores?
- ¿Socava el uso cada vez mayor de recursos extrapresupuestarios la misión de las Naciones Unidas? y, de ser así, ¿existe el peligro de que se restrinjan esas actividades?
- ¿Se usan estos fondos en la forma más eficiente y económica posible?
- ¿Son algunos fondos atractivos a corto plazo pero perjudiciales para el funcionamiento y el prestigio de la Organización a largo plazo?
- ¿Se informa adecuadamente a los Estados Miembros sobre el volumen, la gestión y los resultados de las actividades extrapresupuestarias?
- ¿Ha habido demasiada o demasiado poca descentralización de facultades y responsabilidades de la Sede a las oficinas exteriores para crear y administrar fondos fiduciarios?
- ¿Está la administración de fondos fiduciarios por las oficinas exteriores de acuerdo con sus responsabilidades en materia de presentación de informes?
- ¿Tiene la Sede suficiente capacidad para tramitar los informes sobre actividades extrapresupuestarias?

Esta lista de preguntas podría ser mucho más larga y, en tal caso, excedería del ámbito de un solo informe. En el presente informe, los Inspectores han tratado de iniciar un debate de políticas sobre estas cuestiones complejas. A su juicio, la solución residirá en proporcionar información suficiente a los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicha información deberá servir:

- Para que todos los Estados Miembros puedan determinar si las actividades pertinentes se están realizando eficientemente y no distorsionan en forma grave el programa y las prioridades en materia de políticas de las Naciones Unidas;
- Para rendir cuentas a los países y las organizaciones donantes de la utilización de los fondos que proporcionaron.

A este respecto, los Inspectores han formulado varias recomendaciones. Algunas de ellas (las recomendaciones 2, 3, 4 y 5) deben aplicarse prontamente. La aplicación de otras llevará más tiempo. Sin embargo, los Inspectores confían en que estas recomendaciones proporcionarán un buen punto de partida para lograr una mayor transparencia de la documentación financiera y de programación de las Naciones Unidas relativa a recursos extrapresupuestarios.

I. INTRODUCCION

1. Uno de los principales fenómenos financieros que se han producido en las Naciones Unidas en los últimos años es el rápido aumento de los recursos extrapresupuestarios. Dichos recursos han desempeñado una función valiosa en la financiación de actividades importantes de las Naciones Unidas y demostraron ser indispensables cuando se produjo la crisis financiera. Actualmente, los recursos extrapresupuestarios exceden en una proporción considerable las contribuciones prorrateadas. Lo anterior explica el interés, y también la inquietud, que han expresado respecto de estas actividades los Estados Miembros y los órganos de las Naciones Unidas, en particular la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC).
2. La mayor parte de estas actividades de las Naciones Unidas son de carácter operacional. Cuentan con el reconocimiento de la comunidad mundial porque movilizan las posibilidades y aumentan las capacidades de los países en desarrollo para promover el progreso económico y social. El carácter multilateral de la asistencia de las Naciones Unidas y el hecho de que no esté sujeta a condiciones, la experiencia mundial que la acompaña y las condiciones de favor en que se presta le han dado una importancia que supera con mucho su valor económico. Por lo tanto, no sorprende que los países receptores en general propugnen la necesidad de que las corrientes de recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas se mantengan, sean previsibles y aumenten de volumen. Dos de las conferencias más recientes de las Naciones Unidas sobre promesas de contribuciones fueron relativamente alentadoras.
3. Un componente importante de las actividades extrapresupuestarias, que ha crecido significativamente en los dos últimos años y cuya importancia probablemente seguirá aumentando en el futuro cercano, son las operaciones de mantenimiento de la paz, muy encomiadas por los Estados Miembros de la Organización.
4. Sin embargo, algunos Estados Miembros, así como algunos órganos intergubernamentales y de otra índole, especialmente la CCAAP y el CPC, en vista de la proporción cada vez mayor de recursos extrapresupuestarios en comparación con las contribuciones prorrateadas, han subrayado reiteradamente la necesidad de definir el papel de la financiación extrapresupuestaria en la estructura financiera global y de refinar los mecanismos de aprobación y presentación de informes. En este contexto, también se ha manifestado preocupación acerca de la posibilidad de que se distorsionen la orientación y las prioridades de las actividades de la Organización establecidas por los órganos legislativos.
5. Preocupa también desde hace tiempo a los Estados Miembros el insuficiente control financiero de los recursos extrapresupuestarios. Los auditores externos e internos han observado una falta de control financiero y sustantivo respecto de los fondos extrapresupuestarios. Se han constatado con frecuencia casos de superposición de actividades financiadas simultáneamente con recursos ordinarios y extrapresupuestarios, de lo que se infiere que en ciertas ocasiones se cobra dos veces a los Estados Miembros por el mismo producto.

6. Con el curso de los años, la Dependencia Común de Inspección (DCI) ha publicado varios informes sobre actividades de cooperación técnica en los que se han examinado en distinta medida los problemas que se mencionan. En 1972, la DCI publicó un informe separado ^{1/} en que se examinaban los problemas relativos a los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas a raíz de la preocupación manifestada por las posibles consecuencias a largo plazo del aumento de esos fondos y por la insuficiente atención que les prestaba la Secretaría. En ese momento, los fondos fiduciarios ascendían a 60 millones de dólares. En comparación, los gastos estimados del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas ascienden a unos 130 millones de dólares para el bienio 1990-1991.

7. El presente estudio es el primer intento de la DCI de proporcionar un análisis sistemático de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas. El tema se ajusta al párrafo 2 de la resolución 44/184 de la Asamblea General en el sentido de que la Dependencia Común de Inspección debería "prestar mayor atención aún a las cuestiones de gestión, presupuesto y administración que guarden relación con los programas de los órganos rectores de las organizaciones participantes y con sus principales preocupaciones comunes". El informe procura también cumplir con el párrafo 6 de la misma resolución en que se pide a la Dependencia "que haga todo lo posible por abreviar sus informes utilizando cuadros comparativos y gráficos, cuando sea apropiado, y que incluya en los informes un resumen de las medidas previstas en sus recomendaciones, a fin de facilitar el examen".

8. En el curso de su examen, los Inspectores determinaron que uno de los principales problemas parecía ser la falta de transparencia de la documentación sobre actividades extrapresupuestarias. La presentación inadecuada de los recursos extrapresupuestarios en el presupuesto por programas, en los informes sobre la ejecución del presupuesto y de los programas, así como en informes contables y documentos de proyectos, crea malentendidos e inquietudes. Ya en 1972, la DCI determinó que, el OIEA, la FAO, la OIT y la OMS informaban en forma más detallada que las Naciones Unidas a los órganos intergubernamentales respectivos de las actividades financiadas por los fondos fiduciarios. Aunque la situación ha mejorado considerablemente desde entonces, los Inspectores consideran que queda mucho por hacer.

9. Los Inspectores se preguntaron si una mayor transparencia en la presentación de la información sobre recursos extrapresupuestarios alentaría a los donantes a proporcionar más fondos voluntarios de las Naciones Unidas o los disuadiría de hacerlo. En resumen, los Inspectores consideran que un cuadro más claro de los recursos extrapresupuestarios recibidos y gastados tendería a inspirar confianza en la gestión de los recursos extrapresupuestarios, de manera que la Organización sería más digna de crédito en ese sentido. A juicio de los Inspectores, esto alentaría a los donantes a aumentar sus contribuciones a las actividades extrapresupuestarias de las Naciones Unidas.

^{1/} Informe sobre los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas, preparado por Robert M. Macy, Dependencia Común de Inspección, Ginebra, febrero de 1972 (JIU/REP/72/1).

10. Los datos para el presente informe se han reunido en el curso de visitas realizadas a la Sede de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR), la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), dos comisiones regionales, la sede del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras entidades, departamentos y oficinas. Los Inspectores conversaron en muchas oportunidades con funcionarios de las Naciones Unidas encargados de la utilización y gestión de los fondos extrapresupuestarios de la Organización. Tuvieron también valiosos intercambios de opiniones con algunos delegados y funcionarios gubernamentales de países donantes y receptores, así como con auditores internos. Los inspectores desearían expresar su agradecimiento a todos los que les prestaron ayuda en la preparación de este estudio.

11. El presente informe se limita a las Naciones Unidas. Tal vez más adelante se hagan otros estudios teniendo presentes las muchas importantes facetas de estas fuentes de financiación. Los Inspectores esperan que el presente informe resulte útil a los Estados Miembros y a la Secretaría de las Naciones Unidas.

II. EL CONCEPTO GENERAL DE LOS RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS

12. Los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas se definen en términos generales como los fondos de cualquier fuente que no sean los procedentes de las cuotas y de las actividades que producen ingresos. En su boletín ST/SGB/188, de 1° de marzo de 1982, el Secretario General los clasificó en cuatro categorías generales:

- a) Los que apoyan o complementan los programas de trabajo sustantivos de la Organización o actividades de asistencia humanitaria o de socorro;
- b) Los que proporcionan cooperación técnica a los países en desarrollo, ya sea a través de arreglos multilaterales o del sistema de las Naciones Unidas;
- c) Los que financian operaciones de mantenimiento de la paz 2/;

2/ Actualmente, sólo la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) se financia totalmente con contribuciones voluntarias mediante una cuenta especial de mantenimiento de la paz. En el caso de la UNFICYP, los países que aportan contingentes absorben aproximadamente el 70% de los gastos y el resto se financia con contribuciones voluntarias de los Estados Miembros. Otras operaciones de mantenimiento de la paz se financian con contribuciones prorrateadas a través de cuentas especiales, aunque las modalidades de financiación son diferentes. Así, pues, la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM), el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG) y el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) se financian mediante sus respectivas cuentas especiales.

d) Los que reembolsan a la Organización por servicios de apoyo o utilización de sus instalaciones.

Aunque las operaciones de mantenimiento de la paz son la categoría que crece más rápidamente, el estudio se centra principalmente en los recursos extrapresupuestarios de las categorías a) y b), que son las que preocupan especialmente a la Quinta Comisión, la CCAAP y el CPC. La categoría d) es actualmente objeto de un intenso debate en los órganos legislativos de las Naciones Unidas, que se inició sobre la base de estudios concretos. Por lo tanto, los Inspectores prefieren no incluirla en su análisis, aunque han formulado observaciones al respecto (véanse los párrafos 52 a 54 infra).

13. Aparte de los fondos mencionados, que se aportan a la Organización sobre la base del prorrateo para las operaciones de mantenimiento de la paz, los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas representan contribuciones voluntarias en efectivo o en especie 3/. La aceptación y administración de esos recursos se rigen por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada. Así, pues, en el párrafo 7.2 se estipula que "El Secretario General podrá aceptar contribuciones voluntarias, ya sean en efectivo o en otra forma, siempre que los fines para los cuales se hagan esas contribuciones estén de acuerdo con las normas, las finalidades y las actividades de la Organización, y en la inteligencia de que la aceptación de contribuciones que, directa o indirectamente, impongan a la Organización responsabilidades financieras adicionales requerirá el consentimiento de la autoridad competente". El Secretario General especifica esta disposición en mayor detalle en la regla 107.6 ("No se podrá aceptar ninguna contribución voluntaria ni ningún donativo o donación que se haga para un fin especificado si

2/ (continuación)

El prorrateo se basa en una escala especial para la paz y la seguridad, que divide a los 160 Estados Miembros en cuatro categorías: a) los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad que contribuyen en una proporción más alta que en la escala de cuotas para el presupuesto ordinario; b) un grupo de 22 Estados económicamente desarrollados que paga una proporción igual a la que le corresponde en el presupuesto ordinario; c) un grupo de Estados menos adelantados que paga una proporción de aproximadamente el 10% de la que les corresponde en la escala ordinaria; y d) los miembros restantes que pagan una proporción de aproximadamente el 20% de la que les corresponde en la escala ordinaria. El Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (OMUVT) y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP) se financian con contribuciones prorrateadas como parte del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Además, los Estados Miembros han proporcionado servicios de apoyo o instalaciones para las diversas actividades de mantenimiento de la paz (por ejemplo, equipo, suministros, etc.), generalmente para iniciar las operaciones y a título voluntario.

3/ Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas (véase ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985)).

tal fin es incompatible con las normas o las finalidades de las Naciones Unidas") y en la regla 107.7 ("Las contribuciones voluntarias, los donativos o las donaciones que, directa o indirectamente, impliquen obligaciones financieras inmediatas o diferidas para la Organización sólo se podrán aceptar con la aprobación de la Asamblea General"). De conformidad con la regla 107.5, salvo en los casos en que la Asamblea General haya dado su aprobación, la constitución de un fondo fiduciario o la aceptación de una contribución voluntaria, un donativo o una donación que deban administrar las Naciones Unidas estarán sujetas a la aprobación del Secretario General, quien podrá delegar esta atribución en el Secretario General Adjunto.

14. Con la plena cooperación de la Oficina del Contralor en Nueva York, los Inspectores trataron de obtener una idea de la magnitud de las contribuciones voluntarias en especie. Este tipo de contribución se aplica principalmente a las actividades de mantenimiento de la paz. Aunque no pudieron examinar a fondo este aspecto de los recursos extrapresupuestarios, los Inspectores quedaron con la impresión de que existían algunas dificultades prácticas con respecto a las contribuciones voluntarias en especie. Los siguientes hechos y observaciones ejemplifican el tipo de problemas que se plantean los Inspectores:

a) Los párrafos 7.2 y 7.3 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas contienen las mismas disposiciones para las contribuciones voluntarias en efectivo y en especie. Sin embargo, en la reglamentación financiera detallada de determinadas entidades se prevé la aplicación de distintos procedimientos contables. Por ejemplo, las contribuciones voluntarias en especie se contabilizan en la OACNUR y el OOPS como ingresos y gastos y figuran en forma separada de las contribuciones en efectivo, mientras que estas contribuciones no se consideran ingresos en las Naciones Unidas, donde sólo constan en notas de pie de página de los estados financieros. Tal vez convendría que el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas fueran más explícitos a este respecto.

b) El proceso de decidir el valor de las contribuciones en especie no está suficientemente claro.

A este respecto, cabe observar que la Secretaría ha preparado un proyecto de directrices técnicas para el tratamiento y la valoración de las contribuciones voluntarias de suministros y servicios que constituye una muy buena base para tratar las dificultades mencionadas ^{4/} habida cuenta de que la Junta de Auditores de las Naciones Unidas dedicará mayor atención a los fondos extrapresupuestarios, debería poder estudiar con la colaboración de la Oficina del Contralor todos los aspectos de las contribuciones en especie.

^{4/} Financiación del Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq. Contribuciones voluntarias de suministros y servicios. Informe del Secretario General (A/44/624). Véase el anexo I, Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: proyecto de directrices técnicas sobre las contribuciones voluntarias de suministros y servicios.

15. La Asamblea General determinó que las sumas aceptadas para fines especificados por el donante debían tratarse como fondos fiduciarios o cuentas especiales (párrafo 7.3).

16. Los fondos fiduciarios se definen como cuentas establecidas con arreglo a un mandato o acuerdo especial para contabilizar los ingresos y gastos de contribuciones voluntarias destinadas a financiar total o parcialmente el costo de actividades. La organización es responsable de los fondos. También, en virtud de los acuerdos respectivos, es responsable ante los donantes de la utilización de sus contribuciones; sin embargo, no puede contraer responsabilidades financieras adicionales por este procedimiento sin la anuencia previa del órgano rector competente.

17. En las Naciones Unidas, los fondos fiduciarios se clasifican en a) Fondos fiduciarios generales: todos los fondos fiduciarios que no se hayan establecido exclusivamente para fines de cooperación técnica; y b) Fondos fiduciarios de cooperación técnica: fondos fiduciarios establecidos para financiar proyectos concretos de cooperación técnica.

18. Cuentas especiales 5/, a diferencia de los fondos fiduciarios, se establecen para contabilizar los ingresos y gastos a los que se quiere identificar por separado, en razón de la importancia que revisten las actividades correspondientes para los Estados Miembros, a los efectos de la gestión financiera o por otros motivos.

19. El concepto original de contribuciones extrapresupuestarias a las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea hace 15 años, sigue siendo válido y la Secretaría lo ha aplicado relativamente bien. Al respecto hay dos ideas básicas, a saber, facilitar y estimular la determinación de los donantes de fortalecer y aumentar la cooperación multilateral y complementar una determinada actividad financiada con contribuciones prorrateadas o financiar proyectos y programas muy útiles y deseables para los cuales no hay fondos en el presupuesto ordinario.

5/ Pertencen a esta categoría:

a) Las cuentas especiales de actividades de mantenimiento de la paz financiadas con contribuciones prorrateadas de los Estados Miembros o con contribuciones voluntarias.

b) Las cuentas especiales para actividades derivadas de la aplicación de instrumentos internacionales. Estas normalmente son financiadas por los Estados partes en los instrumentos de que se trate (por ejemplo, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial).

c) Las cuentas especiales para actividades de apoyo a los programas.

III. LOS RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS EN LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL DECENIO DE 1980

A. El problema de la transparencia

20. Como se indicó en la introducción del presente informe, los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, el Comité del Programa y de la Coordinación y la propia Secretaría están cada vez más interesados en la función que desempeñan los recursos extrapresupuestarios en las diversas actividades de las Naciones Unidas. En este momento, nadie puede describir cabalmente y con exactitud esa función, sobre todo porque la información sobre los recursos extrapresupuestarios presentada en la documentación financiera de la Organización es insuficiente y poco clara. En efecto, incluso el lector más concienzudo y paciente de esta documentación tendría serias dificultades para obtener un panorama definido de la magnitud de recursos extrapresupuestarios de que dispone la Organización, sus fuentes, su distribución y la forma en que efectivamente se emplean. Por esta razón, los representantes de algunos Estados Miembros sugirieron la solución de dividir el presupuesto. Los Inspectores no comparten esta idea por las considerables consecuencias que entraña desde el punto de vista financiero y de los programas.

21. Aparte de diversos documentos que contienen datos incompletos y fragmentarios, existen tres fuentes de las que normalmente se puede obtener información sistemática, a saber, a) el informe del CAC sobre gastos del sistema de las Naciones Unidas en relación con los programas; b) el proyecto de presupuesto por programas de las Naciones Unidas para el bienio y c) los estados de cuentas de las Naciones Unidas. Sin embargo, estas fuentes tienen algunas deficiencias que se describen a continuación.

i) El informe del CAC

22. Sobre la base de este primer documento, que aparece en el mes de julio siguiente a la terminación del bienio respectivo y que consiste fundamentalmente en cuadros y notas de pie de página, se puede hacer un rápido análisis de los gastos del presupuesto ordinario y de fondos extrapresupuestarios realizados por las organizaciones, incluidas las Naciones Unidas. Sin embargo, como los gastos se consignan sobre la base de la clasificación del CAC de los programas de todas las organizaciones (recursos naturales, industria, transporte y comunicaciones, etc.), que es diferente de la que se emplea en el presupuesto por programas de las Naciones Unidas, este documento no resulta útil ni suficiente para examinar con exactitud los aspectos extrapresupuestarios de las actividades de las Naciones Unidas.

ii) El proyecto de presupuesto por programas

23. En varios de sus estudios, en particular "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados: aspectos relativos a la supervisión, la evaluación y el examen de la gestión" (JIU/REP/88/1; A/43/124), la Dependencia Común de Inspección observó que la Organización había realizado considerables progresos en la elaboración de planes y presupuestos por programas. El presupuesto por programas para el bienio 1990-1991, el primero

presentado a los Estados Miembros de conformidad con el nuevo proceso presupuestario aprobado por la Asamblea General en su resolución 41/213, constituyó otro paso positivo en el mismo sentido. Como ya ha observado la CCAAP, en varias secciones, en el nivel de los subprogramas, junto con los recursos necesarios se incluyen porcentajes comparativos respecto del bienio anterior, tanto en lo que se refiere a los recursos ordinarios como a los extrapresupuestarios. También se indica que determinados elementos de programa o productos se financiarán con recursos extrapresupuestarios, en los casos en que se prevé que esa financiación representará más del 50%.

24. Por varias razones, similares a las expuestas en relación con el informe del CAC (véase el párrafo 22 supra), el proyecto de presupuesto por programas de las Naciones Unidas tampoco es apropiado para examinar las actividades extrapresupuestarias. Primero, sólo proporciona indicaciones de los recursos extrapresupuestarios que representan las estimaciones más aproximadas de que se dispone. Teniendo en cuenta el hecho de que el documento suele prepararse un año antes de que comience el bienio respectivo, la exactitud de estas cifras no puede ser mucha. Segundo, el contenido de la información que figura en el proyecto de presupuesto por programas es sumamente limitado. Por ejemplo, no se calculan los costos de los distintos productos, ni se identifican los nuevos elementos de programa y productos; en muchos casos no se hace referencia a productos extrapresupuestarios previamente identificados que se mantienen, lo que dificulta las comparaciones con bienios anteriores. Tercero, también es preciso mejorar otros aspectos de la presentación del presupuesto. Como observó la CCAAP en su último informe, la distribución de las necesidades dentro de las secciones, entre dirección y gestión ejecutivas, programas de actividad y apoyo a los programas es con frecuencia arbitraria. Además, la distinción, en las descripciones de los programas, entre actividades sustantivas y operacionales es cada vez más borrosa. Estas deficiencias, que son particularmente evidentes en la presentación de las estimaciones de las comisiones regionales, impiden el análisis de las necesidades y las tasas de crecimiento propuestas en relación con las distintas actividades. Cuarto, prácticamente no existe un análisis de la información sobre recursos extrapresupuestarios. No se da a los Estados Miembros una idea de las principales tendencias en el desarrollo a las actividades extrapresupuestarias. A este respecto, en varias ocasiones los Estados Miembros han insistido en que se les facilite mayor información sobre las actividades extrapresupuestarias en el presupuesto por programas. Por esta razón, por ejemplo, la Asamblea General, en el párrafo 43 de su resolución 32/197 sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas se refiere a la presentación de información completa sobre los recursos extrapresupuestarios en los presupuestos por programas §/.

25. En la exposición formulada ante la Quinta Comisión el 24 de octubre de 1989, el Secretario General Adjunto interino de Administración y Gestión, refiriéndose a la cuestión de las contribuciones voluntarias y al tratamiento de los recursos extrapresupuestarios en el proyecto de presupuesto por programas, reconoció que

§/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 45 (A/32/45), pág. 129.

había mucho por hacer en materia de transparencia y control. Observó también que la Secretaría se proponía mejorar el tratamiento de los fondos extrapresupuestarios en el siguiente proyecto de presupuesto por programas.

iii) Los estados de cuentas

26. Los estados de cuentas incluyen datos sobre los ingresos, los gastos totales y el saldo sin comprometer respecto de cada fondo fiduciario. De conformidad con la regla 111.4 del Reglamento Financiero ^{7/}, el Secretario General los presenta al Presidente de la Junta de Auditores. Posteriormente, el Presidente de la Junta de Auditores presenta a la Asamblea General el Informe Financiero y los Estados Financieros Comprobados correspondientes al bienio y el Informe de la Junta de Auditores. Además, se pone a disposición de la Junta de Auditores, la CCAAP y las delegaciones interesadas un volumen en que figuran los estados de los distintos fondos fiduciarios. Sin embargo, este volumen no es de distribución general y sólo se publica en inglés.

B. Posibles mejoras en la presentación de los recursos extrapresupuestarios

27. ¿Cuáles son las mejoras que los Estados Miembros, la CCAAP y el CPC desean que se introduzcan en la presentación de los recursos extrapresupuestarios en la documentación de las Naciones Unidas?

i) Opiniones de los Estados Miembros

28. En muchas ocasiones los Estados Miembros de las Naciones Unidas deploraron que no se debatiera suficientemente la utilización de los recursos extrapresupuestarios por la Organización e indicaron que deseaban mayor información sobre:

a) Las tendencias en materia de utilización de recursos extrapresupuestarios y voluntarios como medio de financiar las actividades de las Naciones Unidas, en particular en esferas de actividad que normalmente se financian con contribuciones prorrateadas;

b) La situación de los fondos fiduciarios y los llamados fondos sectoriales en lo que respecta a su número y a los recursos con que cuentan; la forma en que estos fondos están representados en distintas esferas de actividad de las Naciones Unidas y la forma en que han crecido en un cierto período en comparación con el aumento de los recursos del presupuesto ordinario;

c) Si la aplicación de la reforma administrativa y presupuestaria en curso ha acelerado el aumento de los fondos extrapresupuestarios;

d) Si el aumento de puestos extrapresupuestarios compensa la reducción en el presupuestario ordinario;

^{7/} Véase ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3(1985), pág. 43.

e) El papel de los órganos intergubernamentales en la evaluación de la necesidad de recursos extrapresupuestarios o en la decisión respecto de su utilización;

f) La forma en que las contribuciones voluntarias, y los fondos fiduciarios en particular, han afectado la fijación de prioridades en los programas de las Naciones Unidas y la ejecución de diversos programas;

g) El desarrollo de la relación entre las actividades presupuestarias sufragadas con contribuciones prorrateadas y las sufragadas con contribuciones voluntarias;

h) Si en la financiación de sus actividades, las Naciones Unidas se están apartando del principio de responsabilidad colectiva consagrado en la Carta.

ii) Opiniones de la CCAAP

29. El aspecto extrapresupuestario de las actividades de las Naciones Unidas ha sido un tema importante para la Comisión Consultiva durante muchos años, en particular en relación con la recepción, gestión y contabilización de los fondos extrapresupuestarios. Las deliberaciones de la Asamblea General sobre los dos últimos presupuestos por programas revelaron que esta cuestión preocupaba profundamente a la CCAAP y que había grandes deseos de corregir la situación.

30. En su informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1988-1989 (A/42/7), la CCAAP dijo que se proponía "prestar particular atención en el futuro a los gastos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas, incluida la precisión de la metodología que se utiliza actualmente para prever la cuantía de los recursos extrapresupuestarios. En vista de la magnitud de los recursos de que se trata, la Comisión Consultiva estima que es esencial definir en forma precisa el papel de la financiación presupuestaria en la estructura financiera general de las Naciones Unidas. Asimismo, es esencial perfeccionar los mecanismos de aprobación y presentación de informes, a fin de lograr que esos gastos estén sujetos a un mayor escrutinio y control".

31. En su informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991 (A/44/7), la Comisión Consultiva examinó, entre otras cosas, la función y la utilización de los recursos extrapresupuestarios en las Naciones Unidas. En el párrafo 81 de su informe la Comisión Consultiva dijo que "el nivel de los recursos extrapresupuestarios de que disponen las Naciones Unidas ha aumentado con el correr de los años ... [dichos recursos] no sólo incluyen el pago de los gastos de apoyo por servicios prestados en apoyo a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y programas extrapresupuestarios, sino que constan de una cantidad cada vez mayor de fondos fiduciarios para actividades sustantivas y proyectos operacionales". La Comisión señaló también que durante un bienio a menudo se reciben recursos extrapresupuestarios adicionales aparte de los que se indican en el proyecto de presupuesto por programas, recursos que pueden influir no solamente en el programa de trabajo sino también en el ordenamiento de las prioridades. Por consiguiente, es importante que la Asamblea General esté informada de esas novedades y sus efectos sobre el programa de trabajo.

La Comisión Consultiva pidió al Secretario General que buscara la forma de hacer llegar oportunamente esa información a la Asamblea, quizás en el contexto de los informes sobre la ejecución del presupuesto ordinario.

32. En su informe la Comisión Consultiva insistió en lo siguiente:

a) La necesidad de refinar los mecanismos de aprobación y presentación de informes de modo que los recursos extrapresupuestarios quedaran sujetos a un mayor escrutinio y control;

b) La necesidad de realizar un examen completo de todos los programas extrapresupuestarios para poner en claro y hacer constar la participación de la Secretaría en actividades financiadas directamente por los gobiernos y de establecer procedimientos adecuados para tratar esos casos.

iii) Opiniones del CPC

33. El Comité del Programa y de la Coordinación, al examinar el proyecto de presupuesto por programas para 1990-1991, prestó también considerable atención a la cuestión de los recursos extrapresupuestarios y se manifestó insatisfecho por la forma en que se trataban esos recursos, en particular, en relación con la ejecución de actividades dimanantes de mandatos y el establecimiento de prioridades dentro de subprogramas. El CPC recomendó que se estudiara una solución a las cuestiones metodológicas relacionadas con los efectos de los recursos extrapresupuestarios en los programas B/.

34. Teniendo presente que se han celebrado en los foros mencionados debates serios sobre los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas en los últimos años, los Inspectores consideran que, tras evaluar brevemente la situación en el decenio de 1980, convendría concentrarse en los factores que impiden atender a los deseos expresados por los Estados Miembros respecto de los recursos extrapresupuestarios. Algunos aspectos importantes de las principales cuestiones se analizan en el capítulo IV.

C. Evolución de la corriente de recursos extrapresupuestarios destinados al presupuesto de las Naciones Unidas

35. A mediados del decenio de 1950 se registró un considerable aumento de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas. Este hecho puede atribuirse principalmente al cambio de política de los Estados Miembros que reemplazaron a las cuotas por las contribuciones voluntarias como fuente principal para financiar algunas actividades de la familia de las Naciones Unidas, principalmente de carácter económico y social.

B/ Véanse las observaciones y conclusiones pertinentes del CPC, en el documento A/44/16, párrs. 41, 56 y 69.

36. Al principio, este cambio consistió sobre todo en contribuciones voluntarias anuales de los Estados Miembros para financiar organizaciones como la OACNUR, el PNUD, el UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos. Posteriormente se observó una tendencia a aportar contribuciones voluntarias, no a las organizaciones como tales, sino a determinados proyectos y programas incluidos en el programa ordinario de trabajo y en los programas por países de esas organizaciones.

37. Las razones principales que explican el aumento de importancia de la financiación extrapresupuestaria, según el informe de la DCI titulado "Informe sobre los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas" (JIU/REP/72/1), no han perdido su validez. En primer lugar, muchos contribuyentes importantes siguen prefiriendo financiar determinadas operaciones en lugar de asignar grandes sumas para la ejecución de operaciones en un régimen en que cada Estado Miembro tiene un voto. En segundo lugar, sigue vigente la política de las Naciones Unidas de atraer recursos de una variedad de fuentes, no sólo contribuciones prorrateadas. En tercer lugar, sigue siendo importante la utilización de la planificación, programación y cooperación multilaterales para los programas bilaterales y el híbrido que consiste en un programa bilateral administrado por un organismo multilateral es un fenómeno bastante frecuente. Italia y el Japón constituyen ejemplos en este sentido. Así, pues, en 1988 Italia se propuso encauzar casi el 50% de su asistencia para el desarrollo por conducto de organismos multilaterales y una parte importante de estos recursos debía destinarse a programas de las Naciones Unidas. El Japón se ha propuesto encauzar la mayor parte de su asistencia por conducto de las Naciones Unidas como elemento importante de su política nacional. Los representantes de estos países formularon declaraciones en este sentido en el curso de las deliberaciones de la Asamblea General.

38. Además, el aumento de importancia de las contribuciones extrapresupuestarias puede considerarse como un reflejo del deseo de la comunidad de donantes y de muchos gobiernos receptores de que la cooperación multilateral se centre en cuestiones nuevas (por ejemplo, la fiscalización de drogas, el medio ambiente, los derechos humanos) que tienden a recibir relativamente baja prioridad inicial en la distribución general de los recursos de las Naciones Unidas. Además, la crisis financiera de las Naciones Unidas, de una manera u otra, ha alentado a los gobiernos receptores y a las organizaciones del sistema a buscar en otras fuentes los recursos adicionales necesarios para ejecutar los proyectos y programas convenidos.

Cuadro 1

Recursos presupuestarios y extrapresupuestarios de las
Naciones Unidas en el decenio de 1980

(En millones de dólares EE.UU.)

Recursos	Bienes											
	1980-1981		1982-1983		1984-1985		1986-1987		1988-1989		1990-1991	
	Porcen- taje de/	Cuantía	Creci- miento %	Cuanti- dad \$/	Creci- miento %							
Presupuesto ordinario neto a/	1 100	44,6	1 215	10,4	1 310	7,8	1 407	7,4	1 444	2,6	1 631	12,9
Recursos extrapresu- puestarios b/	1 368	55,4	2 126	55,4	1 873	-11,9	2 249	20,0	2 029	-9,8	2 547	24,9
Total presupuesto neto	2 468	d/ 100,0	3 342	d/ 35,4	3 183	-5,3	3 656	14,7	3 473	-5,0	4 178	19,9

Fuente: Proyectos de presupuesto por programas para los bienes respectivos.

a/ Las cifras del presupuesto ordinario para cada bienio, con excepción del bienio 1990-1991, representan las consignaciones que figuran en el proyecto de presupuesto por programas subyacente (por ejemplo, las consignaciones del bienio 1988-1989 se tomaron del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991). Los totales que figuran en el cuadro no incluyen ni los ingresos ni las contribuciones del personal.

b/ Las cifras correspondientes a los recursos extrapresupuestarios de cada bienio, con excepción del bienio 1990-1991, representan los gastos estimados que figuran en el siguiente proyecto de presupuesto por programas (por ejemplo, los gastos estimados del bienio 1988-1989 se tomaron del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1990-1991).

c/ Como las cifras consignadas en la primera columna no están en dólares constantes, las cifras de crecimiento incluyen la inflación y los factores relativos a los tipos de cambio (o registran el efecto de la inflación y los factores relativos a los tipos de cambio).

d/ Los totales generales difieren de la suma de las dos cifras correspondientes porque se trata de cifras redondeadas.

39. Como resultado de estas tendencias, las tasas de crecimiento de los recursos extrapresupuestarios superaron generalmente las tasas de crecimiento de las contribuciones prorrateadas. El cuadro anterior sugiere que en el bienio 1982-1983 se observó un aumento sin precedentes, del 55,4%, de los recursos extrapresupuestarios respecto del bienio anterior. En el bienio 1984-1985, los fondos extrapresupuestarios se redujeron en un 11,9%, mientras que en el bienio 1986-1987 aumentaron en un 20%. En ambos bienios los recursos del presupuesto ordinario sólo aumentaron en forma moderada (7,8% y 7,4%, respectivamente). En el bienio 1988-1989, los recursos extrapresupuestarios se redujeron nuevamente en un 9,2%, en comparación con un 2,6% del aumento del presupuesto ordinario. En las estimaciones correspondientes a 1990-1991 ^{2/} se prevé un aumento de los recursos extrapresupuestarios de casi el 25%, mientras que el presupuesto ordinario neto aumentaría en un 13%. El cuadro sugiere también que, en los 10 años transcurridos desde el bienio 1980-1981 hasta el bienio 1990-1991, los recursos extrapresupuestarios (excluido el mantenimiento de la paz) habrán aumentado en un 86,2%, mientras que los recursos del presupuesto ordinario lo habrán hecho en un 48,3%.

Gráfico 1

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL BIENIO 1990-1991

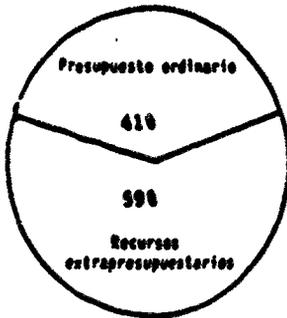
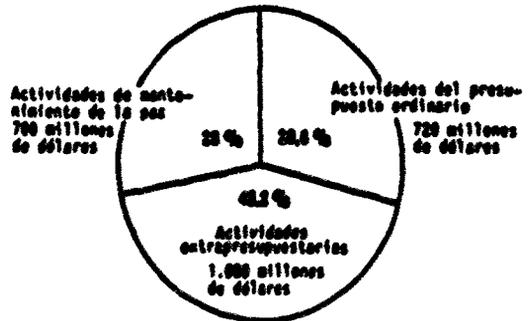


Gráfico 2

FINANCIACION GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, 1990



40. Pese a que ha habido fluctuaciones en el ritmo de crecimiento de los recursos extrapresupuestarios y de los recursos del presupuesto ordinario, los primeros crecieron con mayor rapidez, de resultas de lo cual, con el curso de los años han llegado a representar más del 59% de toda la financiación de las Naciones Unidas.

^{2/} El total general, incluida la estimación neta del presupuesto ordinario es de 4.179.105.300 dólares. Las estimaciones excluyen los costos de las operaciones que se prorratean por separado (PNUOS, FPNUL, UNIIMOG, UNAVEM y GANUPT) o se financian con contribuciones voluntarias (UNFICYP); el hecho de que se produzcan esos gastos en el bienio 1990-1991 dependerá de decisiones del Consejo de Seguridad.

Si se incluyeran también las actividades de mantenimiento de la paz, se reduciría aún más la participación de los recursos del presupuesto ordinario. Así, pues, como se indica en el gráfico 2 *supra*, en 1989, los gastos de las Naciones Unidas en las actividades de mantenimiento de la paz ascendieron a 700 millones de dólares, es decir que resultaron casi iguales a los recursos del presupuesto ordinario correspondientes a ese año (720 millones de dólares). Considerando que 1.080 millones de dólares corresponden a actividades extrapresupuestarias, los recursos del presupuesto ordinario representarían sólo alrededor del 28,8% de toda la financiación de las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz alrededor de un 28% y todas las actividades extrapresupuestarias un 43,2%.

Cuadro 2

Recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas
por categorías principales

(En millones de dólares EE.UU.)

	1982- 1983	1984- 1985	1986- 1987	1988- 1989	1990- 1991
I. Recursos extrapresupuestarios					
Apoyo a los programas:					
ONUDI	26	23	23	-	-
PNUMA	-	12	10	12	1
OACNUR	-	77	77	97	116
Otros	<u>75</u>	<u>52</u>	<u>80</u>	<u>88</u>	<u>100</u>
	101	164	190	197	217
Actividades sustantivas:					
PNUMA	50	16	15	15	15
OACNUR	65	-	-	-	-
Otros	<u>50</u>	<u>34</u>	<u>25</u>	<u>59</u>	<u>76</u>
	165	50	40	74	91
Total parcial	266	214	230	271	308
Actividades operacionales:					
COPS	461	540	571	420	486
ONUDI	193	167	176	-	-
PNUMA	71	80	59	59	93
OACNUR	629	699	723	796	996
Otros	<u>506</u>	<u>173</u>	<u>490</u>	<u>483</u>	<u>650</u>
	1 860	1 659	2 019	1 758	2 225
Total	<u>2 126</u>	<u>1 873</u> a/	<u>2 249</u>	<u>2 029</u>	<u>2 533</u>
II. Presupuesto ordinario	1 215 b/	1 310	1 407	1 444	1 631

Fuente: Datos proporcionados por la División de Contabilidad General, Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas.

a/ El presupuesto original excluye el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo.

b/ Incluye la ONUDI: 84 millones de dólares.

41. En el cuadro anterior se observa el desglose de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas por categoría principal. La mayor parte de esos recursos (alrededor del 87%) se dedica a actividades operacionales, es decir, las que proporcionan asistencia a los países y consisten en cooperación técnica, socorro y otros proyectos humanitarios. Las actividades sustantivas, definidas como las que apoyan o complementan programas aprobados de las Naciones Unidas financiados por el presupuesto ordinario, representan, según los datos del presupuesto por programas de las Naciones Unidas, entre el 8% y el 9% de todos los recursos extrapresupuestarios. El resto (4% a 5%) se utiliza para actividades de apoyo a los programas.

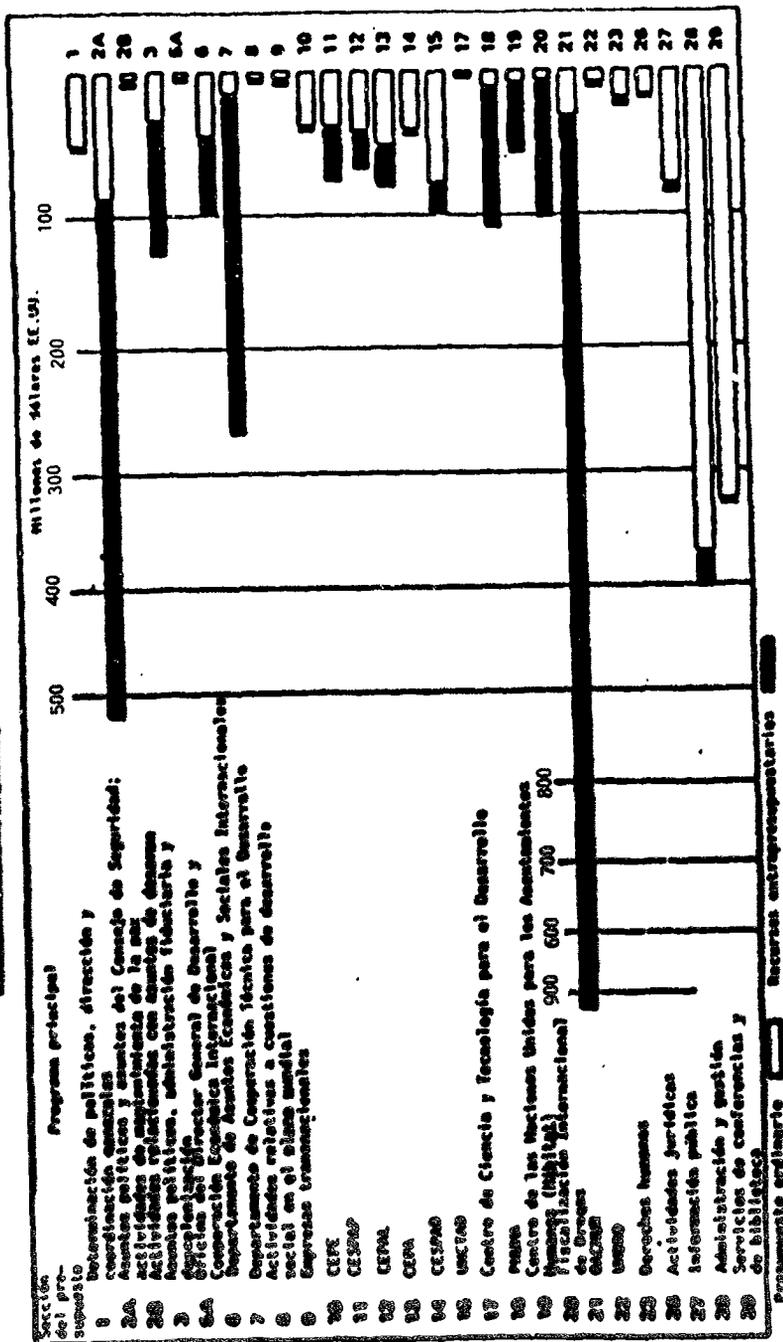
D. Distribución de los recursos extrapresupuestarios y su influencia en las prioridades

42. En el curso del cuadragésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General varias delegaciones reiteraron la preocupación que venían manifestando desde hacía tiempo por las dificultades para relacionar el uso propuesto de los recursos extrapresupuestarios y la ejecución del programa encomendado a la Organización. El análisis que se sugiere a continuación tiene por objeto superar parcialmente esta dificultad. Se basa en un cuadro sinóptico (véase el anexo) en que figuran las consignaciones del presupuesto ordinario y de recursos extrapresupuestarios en el decenio de 1980, por sección del presupuesto por programas, y en el gráfico 3 en que se presentan datos similares respecto del presupuesto 1988-1989. Tanto el cuadro como el gráfico resultan reveladores en la medida en que no sólo indican la distribución de las consignaciones en las distintas partes y secciones del presupuesto por programas, sino que también reflejan la importancia relativa de las actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios y las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario y, de este manera, aclaran en cierta medida la forma en que las actividades extrapresupuestarias afectan las prioridades establecidas por los órganos legislativos de la Organización. A este respecto, cabe recordar que en el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación 10/, la prioridad se define como un rango de preferencia para la asignación de los recursos limitados. Así, pues, las actividades con la mayor prioridad son las que se realizarían aun si se restringiera significativamente el total de recursos; las actividades con prioridad mínima son las que se cortarían o darían por terminadas si no se dispusiera de todos los recursos previstos o si hubiera que comenzar o ampliar actividades con mayor prioridad.

43. El anexo I y el gráfico 3 sugieren que en el título I del presupuesto por programas "Determinación de políticas, dirección y coordinación generales" los recursos extrapresupuestarios representan alrededor del 4% (1.955.000 dólares en 1988-1989) de los gastos totales. La mayor parte de esos recursos se destina a servicios en apoyo de otras organizaciones de las Naciones Unidas (960.700 dólares)

10/ ST/SGB/FPME Rules/1(1987), pág. 32.

Gráfico 3
Recursos ordinarios presupuestados por programa 1988-1989



y programas extrapresupuestarios, incluidas las actividades de cooperación técnica (106.000 dólares), la Fuerza de las Naciones Unidas de Mantenimiento de la Paz en Chipre (453.400 dólares) y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (214.900 dólares). El resto corresponde a los gastos relacionados con las actividades del Fondo Fiduciario del Consejo Mundial de la Alimentación.

44. Con respecto a la sección 2A, "Asuntos políticos y asuntos del Consejo de Seguridad; actividades del mantenimiento de la paz" (título II del presupuesto por programas), en 1988-1989, los fondos extrapresupuestarios excedieron en 4,8 veces los recursos consignados en el presupuesto ordinario. En el período 1990-1991, se calcula que la proporción correspondiente será de 5,6 a 1. Los servicios de educación, salud y socorro proporcionados por el Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) representan prácticamente la totalidad de los recursos extrapresupuestarios utilizados en esta sección del presupuesto. En relación con el título II del presupuesto, cabe observar que los recursos extrapresupuestarios para actividades relacionadas con asuntos de desarme han tendido a aumentar con rapidez. A partir del presupuesto por programas 1984-1985 (anteriormente no se habían asignado recursos extrapresupuestarios para esas actividades) estos recursos se duplicaron en cada período del presupuesto. En 1988-1989, ascendieron a 5,1 millones de dólares y representaron la tercera parte de todas las consignaciones.

45. También es importante el cambio que se produjo en el decenio de 1980 en el equilibrio entre recursos ordinarios y recursos extrapresupuestarios a favor de estos últimos en el título III "Asuntos políticos, administración fiduciaria y descolonización". En 1980-1981, los recursos extrapresupuestarios excedieron los fondos del presupuesto ordinario en 3,4 millones de dólares. En el bienio siguiente, sin embargo, se invirtió la situación y los recursos ordinarios superaron a los extrapresupuestarios en alrededor de 2 millones de dólares. En el bienio 1984-1985 la situación volvió a cambiar por completo y los recursos extrapresupuestarios aumentaron 3,2 veces mientras que la financiación del presupuesto ordinario disminuyó levemente. Desde entonces la relación entre los dos tipos de recursos se ha mantenido casi constante. En el último bienio se asignaron al título III 33,4 millones de dólares procedentes de cuotas, mientras que los recursos extrapresupuestarios ascendieron a 93,3 millones de dólares.

46. Los recursos extrapresupuestarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (más de 890 millones de dólares) constituyen cerca de la mitad de los fondos asignados para actividades económicas, sociales y humanitarias en el título IV del presupuesto por programas (actividades económicas, sociales y humanitarias). El aumento de los recursos extrapresupuestarios de la OACNUR puede atribuirse al hecho de que prácticamente se ha duplicado el número de refugiados en todo el mundo en los últimos diez años, lo que determinó una ampliación de las actividades de la Oficina. Actualmente, cerca del 97% de los gastos de la OACNUR se financian con contribuciones voluntarias y sólo un 3%, con fondos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Además, la OACNUR y el OOPS, es decir dos organizaciones cuyas actividades son predominantemente humanitarias, absorben actualmente el 60% del total de recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas. En segundo lugar figura el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, con unos 248 millones de dólares, seguido de las

comisiones económicas regionales (99,9 millones de dólares), el PNUMA (98,1 millones de dólares), las actividades de fiscalización de drogas (94 millones de dólares), Hábitat (46,6 millones de dólares), el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (6,7 millones de dólares) y la UNDR0 (3,1 millones de dólares).

Cuadro 3

Recursos ordinarios y extrapresupuestarios de las comisiones regionales

(En millones de dólares EE.UU.)

	<u>1980-1981</u>		<u>1982-1983</u>		<u>1984-1985</u>		<u>1986-1987</u>		<u>1988-1989</u>	
	PO	EXP								
CEPE	25,6	3,2	23,7	3,2	22,8	2,8	23,5	1,4	34,6	4,0
CESPAP a/	26,1	43,2	30,2	41,0	33,9	39,1	30,8	41,1	33,5	45,0
CEPAL	42,2	20,9	44,9	16,8	43,2	19,7	49,0	17,4	48,1	24,3
CEPA	29,7	30,1	37,3	30,0	46,4	19,3	51,8	20,5	51,2	27,9
CESPAO	14,5	7,5	19,5	4,5	27,3	5,3	35,0	6,1	36,8	4,5

Fuente: Proyectos de presupuesto por programas para los bienios respectivos.

a/ Las cifras de la CESPAP proceden de E/ESCAP/688, 24 de febrero de 1989, pág. 1 (Movilización de recursos extrapresupuestarios - Nota de la secretaría), porque existen diferencias significativas entre estas cifras y las que figuran en los documentos del presupuesto por programas.

47. En el cuadro 3 *supra* se observan diferencias importantes en la relación entre recursos presupuestarios y recursos extrapresupuestarios de las comisiones económicas regionales. El cuadro sugiere que sólo en la CESPAP los fondos presupuestarios exceden la financiación del presupuesto ordinario. En la CEPA y la CEPAL constituyen el 54,5% y el 50,5%, respectivamente, de los gastos del presupuesto ordinario. En la CESPAO, y especialmente en la CEPE, la participación de los recursos extrapresupuestarios es sustancialmente menor: 12,2% y 11,6% en 1988-1989.

48. Entre otras tendencias recientes de la financiación extrapresupuestaria de las Naciones Unidas, cabe observar el rápido aumento de este tipo de recursos en la sección 23 "Derechos humanos", en que actualmente representan cerca de la mitad de los fondos ordinarios, tras haber aumentado casi seis veces en comparación con el bienio 1986-1987.

49. Los recursos extrapresupuestarios para actividades jurídicas, servicios de información pública y administración y gestión no han registrado cambios similares en términos relativos y representan del 7% al 8% del total de la financiación de actividades en esas esferas.

50. Al 31 de diciembre de 1988, las Naciones Unidas administraban 106 fondos fiduciarios sustantivos, entre ellos, 30 fondos creados por decisiones legislativas y 76 por el Secretario General, principalmente en cumplimiento de resoluciones aprobadas por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. El Secretario General considera que 98 de estos fondos fiduciarios sustantivos están en actividad. A continuación se indica su distribución por esferas de actividad y origen.

Fondos fiduciarios sustantivos en actividad

(al 31 de diciembre de 1988)

<u>Esferas de actividad</u>	<u>Número de fondos fiduciarios</u>	
	<u>Creados por decisión legislativa</u>	<u>Creados por el Secretario General</u>
Asistencia de emergencia	2	8
Asuntos políticos y asuntos del Consejo de Seguridad	4	7
Asuntos políticos, administración fiduciaria y descolonización	5	1
Actividades económicas y sociales	8	24
Actividades humanitarias	5	6
Justicia y derecho internacional	2	1
Información pública	1	8
Servicios de apoyo comunes y varios	-	16
	<u>27</u>	<u>71</u>

Fuente: Datos proporcionados por la División de Contabilidad General de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas.

51. Los ocho restantes fondos fiduciarios sustantivos (tres creados por decisión legislativa y cinco creados por el Secretario General) se están examinando con la intención de liquidarlos conforme a las disposiciones financieras vigentes. Los fondos fiduciarios se asignan a los distintos departamentos y oficinas de la Organización sobre la base de sus respectivos mandatos y competencia y de conformidad con los objetivos del fondo, sin que se prevea necesariamente el examen intergubernamental.

E. Gastos de apoyo

52. Este es un tema complejo y merece por cierto un examen a fondo que excede del ámbito del presente estudio. Actualmente se están examinando varios informes concretos, entre ellos el informe del grupo de expertos sobre el estudio de nuevas disposiciones sobre los gastos de apoyo a los organismos y cuestiones conexas 11/. Sin embargo, se planteó a menudo en el curso de la inspección el problema de los gastos de apoyo. Los inspectores observaron gran interés respecto del resultado futuro de las deliberaciones en el Consejo de Administración del PNUD, del Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

53. Los ingresos correspondientes a gastos de apoyo o gastos generales cubren prácticamente el 50% de los gastos del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo. Por lo tanto, cabe decir, que la mitad del personal del Departamento se financia en algún momento con esta fuente de fondos. La disminución de los ingresos procedentes de gastos generales o gastos de apoyo tendría un efecto definitivo en la capacidad del Departamento para ejecutar su programa. Ello afectaría también, aunque en menor medida, los servicios centrales proporcionados por la Secretaría, algunos de los cuales se financian con esa fuente.

54. Los ingresos procedentes de los gastos de apoyo son también un componente decisivo para las comisiones regionales en la administración de los proyectos y programas de la región, todos los cuales tienen por objeto desarrollar las capacidades de sus respectivos Estados Miembros. Las secretarías ejecutivas de las comisiones económicas regionales, en la reunión celebrada en Bagdad en mayo de 1990, expresaron su preocupación por el hecho de que persistieran la controversia y la incertidumbre respecto de las futuras disposiciones sobre gastos de apoyo. Observaron que, si bien en cuanto al nivel de ejecución representaban una proporción relativamente pequeña de los recursos generales del PNUD, las comisiones regionales constituían invariablemente la fuente más importante de financiación presupuestaria para la ejecución de proyectos entre países y regionales. Ello pone de relieve la importancia de las disposiciones propuestas para el desempeño de las comisiones regionales como organismos de ejecución y para el cumplimiento de los mandatos que se les encomiendan en distintas resoluciones de la Asamblea General, entre ellas las resoluciones 32/197, 33/202 y 34/206. En su informe, los secretarios ejecutivos indicaron además que cualquier decisión que se

11/ Véase DP/1990/9; la decisión 1990/26 del Consejo de Administración del PNUD y la resolución IV del Consejo Económico y Social, E/1990/115.

tomase tendría profundas consecuencias en todo el sistema de las Naciones Unidas y que todas las opciones posibles debían examinarse con sumo detenimiento. A juicio de los Inspectores, los ingresos procedentes de gastos de apoyo son un aspecto importante de todo el problema de los recursos extrapresupuestarios cuya evolución deberá observarse muy atentamente.

IV. GESTION Y PRESENTACION DE INFORMES: CUESTIONES SELECCIONADAS

55. En el capítulo anterior, los Inspectores han hecho observaciones sobre los cambios positivos acaecidos recientemente en la presentación de los recursos extrapresupuestarios en los documentos del presupuesto. Los Inspectores están convencidos de que con las innovaciones que se hagan, incluidas las recomendadas por los Estados Miembros, la CCAAP, el CPC, y las mencionadas en el presente informe, se logrará un nivel satisfactorio de transparencia en esta esfera.

56. Sin embargo, se requieren mejoramientos considerables en la esfera de presentación de informes. Como ya ha observado la Dependencia Común de Inspección, pese a los progresos conseguidos en el desarrollo de planes y presupuestos para los programas, el sistema sigue estando incompleto y gravemente comprometido por cuanto que falta un elemento esencial, es decir, no existe un mecanismo de presentación de informes adecuados para asegurar el control por parte del personal administrativo superior y los órganos intergubernamentales. Esta observación es especialmente pertinente en lo que concierne a los recursos extrapresupuestarios.

A. Políticas y procedimientos

57. Las Naciones Unidas tienen responsabilidad por todos los fondos extrapresupuestarios que se le facilitan de conformidad con lo previsto en a) el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas 12/ y el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación 13/; b) las instrucciones administrativas del Secretario General; y c) los acuerdos sobre fondos fiduciarios para la cooperación técnica entre las Naciones Unidas y los gobiernos donantes.

58. Así pues, el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada rigen el establecimiento y la gestión de fondos fiduciarios (párrafos 7.2 a 7.4 y reglas 107.5 a 107.7). A los fines del presente capítulo, tiene importancia especial el párrafo 7.3, que dispone que "las sumas que se acepten para fines especificados por el donante se tratarán como fondos fiduciarios o cuentas especiales, con arreglo a los párrafos 6.6 y 6.7". A su vez, estos párrafos

12/ Véase nota 3, pág. 9.

13/ Véase nota 10, pág. 21.

disponen que "el Secretario General podrá establecer fondos fiduciarios, cuentas de reserva y cuentas especiales y deberá informar al respecto a la Comisión Consultiva". (párr. 6.6) y que "la autoridad competente definirá con claridad la finalidad y los límites de cada fondo fiduciario, cuenta de reserva o cuenta especial" (párr. 6.7).

59. El establecimiento y la gestión de fondos fiduciarios requiere asimismo el cumplimiento de políticas y procedimientos promulgados por el Secretario General. El Secretario General expuso las políticas para establecer y administrar fondos fiduciarios en su boletín ST/SGB/188, de 1° de marzo de 1982, en el que, entre otras cosas, se determinaba la asignación de responsabilidades y se preveía la delegación de autoridad y responsabilidades funcionales dentro de la Secretaría. Entre estas últimas figuran las que disponen que los informes "sean preparados por las oficinas de ejecución, según sea necesario, en pro de una gestión, evaluación y control efectivos".

60. El Secretario General, en sus instrucciones administrativas sobre fondos fiduciarios generales (ST/AI/284), fondos fiduciarios para la cooperación técnica (ST/AI/285) y cuentas de apoyo a los programas (ST/AI/286), ha establecido los procedimientos para la presentación de esos informes, incluidos los informes a los órganos legislativos, los donantes y oficinas de fondos fiduciarios en la Sede, junto con la política general y las responsabilidades financieras y administrativas. Las instrucciones administrativas prevén dos tipos de informes: a) financieros y b) sustantivos. Así, pues, en lo que concierne a los fondos fiduciarios generales la presentación de informes financieros consiste en:

- i) Informes sobre habilitaciones que la División de Contaduría General prepara y publica mensualmente de modo idéntico que los informes sobre habilitación de créditos del presupuesto ordinario;
- ii) Declaraciones financieras mensuales sin ajustar para los fondos financieros contabilizados en la Sede, preparados por la División de Contaduría General y transmitidos a la División de Presupuesto;
- iii) Declaraciones financieras para los fondos fiduciarios generales en las que se indican ingresos, gastos, pasivo y activo, que son preparadas semestral y bienalmente por la División de Presupuesto y que se distribuyen a la División de Presupuesto, la Tesorería, las oficinas de ejecución, la CCAAP, la Junta de Auditores, los donantes y otras partes interesadas, para que las examinen y adopten las medidas del caso.

61. En cuanto a los informes sustantivos, la instrucción administrativa dispone que la oficina encargada de la ejecución para cada fondo fiduciario general prepare anualmente, o con mayor frecuencia en caso necesario, informes sustantivos sobre la marcha de la ejecución. Estos informes se transmiten a la División de Presupuesto. También se envían ejemplares de los informes para los fondos fiduciarios generales en los sectores económico y social a la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional.

62. En el marco de la presentación de informes financieros sobre los fondos fiduciarios para la cooperación técnica:

- i) Las oficinas que no están en la Sede presentan semestralmente a la Sede una declaración financiera con ingresos, gastos, pasivo y activo en relación con las cuentas de los fondos fiduciarios para la cooperación técnica. Además, se prepara una lista de habilitaciones y gastos por proyecto que se presenta a la División de Presupuesto durante el primer trimestre de cada año;
- ii) La División de Contaduría General incluye en sus declaraciones financieras semestrales y bienales las cuentas de los fondos fiduciarios para la cooperación técnica de cada oficina, ya sea de la Sede o no;
- iii) La División de Contaduría General, para las oficinas de ejecución de la Sede, o las dependencias de finanzas de las oficinas de ejecución no situadas en la Sede, facilitan a los donantes una declaración anual de cuentas para cada fondo fiduciario.

63. Los procedimientos de presentación de informes sustantivos en relación con estos fondos disponen que:

- i) La oficina de ejecución prepare informes sobre progresos sustantivos si así lo requiere el acuerdo del fondo fiduciario y que se remitan ejemplares de estos informes a la División de Presupuesto;
- ii) La oficina encargada de la ejecución prepare un examen sustantivo general anual de la aplicación de los proyectos del fondo fiduciario de cooperación técnica y lo transmita a la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, y envíe otro ejemplar a la División de Presupuesto.

64. Las citadas instrucciones administrativas del Secretario General disponen que todos los fondos fiduciarios generales y de cooperación técnica, así como las cuentas de apoyo a los programas, están sometidos a auditoría por parte de la División de Auditoría Interna de las Naciones Unidas y de la Junta de Auditores Externos de las Naciones Unidas. El Secretario General no permite ningún otro tipo de auditoría suplementaria o especial.

65. Nunca se insistirá demasiado en la importancia de las disposiciones relacionadas con los recursos extrapresupuestarios del Reglamento y la Reglamentación detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto y la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación. En particular, estas reglas disponen que "... la planificación, programación, vigilancia y evaluación de todas las actividades emprendidas por las Naciones Unidas, independientemente de sus fuentes de financiación" 14/ (Regla 1) y las "actividades llevadas a cabo por las Naciones Unidas se someterán a un proceso de gestión integrado reflejado en los instrumentos siguientes: a) planes de

14/ Véase el documento ST/SGB/PPBME (1987), regla 1, pág. 7.

mediano plazo; b) presupuestos por programas; c) informes sobre la ejecución de los programas; y d) informes de evaluación. Cada uno de esos instrumentos corresponde a una fase de un ciclo de planificación de programas y, por consiguiente, servirán como marco para las fases ulteriores." (Regla 2.1).

B. Presentación de informes a los Estados Miembros

66. Los Inspectores comparten la opinión de la Comisión Consultiva de que en el control adecuado de los recursos presupuestarios no solamente debe participar el Secretario General, sino también, directamente, los órganos intergubernamentales señalados en el párrafo 56 supra.

67. Los Inspectores opinan que el mecanismo de presentación de informes debe ofrecer una breve descripción de las actividades extrapresupuestarias de las Naciones Unidas, que abarque los aspectos de programas, de financiación y de personal. La información debería ser presentada claramente mediante cuadros, gráficos, diagramas, etc. según sea necesario. La información también debería servir como un instrumento de gestión para ayudar a determinar los puntos flacos de los insumos y los productos y el logro de los objetivos.

68. En su informe a la CCAAP, el Secretario General admite que no en todos los casos existe un proceso de revisión oficial o regular del funcionamiento de los fondos fiduciarios sustantivos por un órgano intergubernamental. La responsabilidad por los fondos fiduciarios sustantivos se asigna a distintos departamentos y oficinas de las Naciones Unidas, según sus mandatos y competencias respectivos y de conformidad con las condiciones de los fondos fiduciarios sin que se disponga en todos los casos una revisión intergubernamental. En comparación, los fondos fiduciarios para la cooperación técnica se prestan en mayor medida al escrutinio intergubernamental por cuanto que están programados como parte integrante de la preparación del presupuesto general para las dependencias organizacionales interesadas. En estos casos, el órgano intergubernamental encargado de examinar el programa de trabajo de esas dependencias organizacionales está en situación de considerar el programa de trabajo como un todo, sin establecer distinciones entre los recursos obtenidos del presupuesto ordinario y los procedentes de fuentes extrapresupuestarias.

69. El Secretario General considera que se requieren revisiones periódicas, por parte de órganos intergubernamentales adecuados, de los aspectos sustantivos de las actividades financiadas con cuotas y contribuciones voluntarias. Estos órganos pueden ofrecer a la Asamblea General o al Consejo Económico y Social sus opiniones, según convenga, teniendo en cuenta las observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y del Comité del Programa y de la Coordinación.

70. El Secretario General sugiere que el nivel de gastos bienales es un posible criterio para determinar cuáles son los fondos fiduciarios que debe examinar la CCAAP. Ello supone que si se fija un mínimo de 100.000 dólares, unos 52 de los 106 fondos fiduciarios sustantivos corresponderían a la categoría que tendría que examinar la CCAAP.

C. Tareas de información sobre el terreno y en la Sede

71. Habiendo analizado los motivos de la insuficiencia de los informes a los Estados Miembros sobre los recursos extrapresupuestarios y las actividades con ellos financiadas, los Inspectores han llegado a la conclusión de que, en cierta medida, ello se debe a una deficiente presentación de informes a la Sede. Los Inspectores creen que, lamentablemente, la descentralización y la delegación de más poderes fuera de la Sede, necesarias para aumentar la flexibilidad y eficacia del sistema, entrañan en algunos casos un descuido de las responsabilidades de presentación de informes.

72. La Administración Central propiamente dicha no tiene una idea completa del volumen de recursos extrapresupuestarios que se facilitan realmente a las Naciones Unidas. De hecho, no se comunican al Contralor algunos de los fondos voluntarios que se reciben fuera de Nueva York, en contra de lo dispuesto en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada. La Administración Central tampoco tiene idea del número total de personal que trabaja en las Naciones Unidas.

73. Los Inspectores han observado que la comparación de los datos oficiales sobre personal extrapresupuestario facilitados por las comisiones económicas regionales y con el contenido en el registro (Registro de Personal, División de Administración, Sección de Personal) revela discrepancias importantes. Así, por ejemplo, la primera fuente indica que en 1988-1989 había 50 puestos del cuadro orgánico y 177 de servicios generales en la CESPAP y la lista indica que los puestos correspondientes son 90 y 239. Pueden observarse diferencias análogas para las demás comisiones económicas regionales.

Los Inspectores estiman que todos los datos sobre fondos extrapresupuestarios se deberían comunicar normalmente según lo requieren las directrices sobre informes y las instrucciones administrativas. También se debería facilitar información completa sobre los puestos extrapresupuestarios en la que se indicara por separado los puestos operacionales y los puestos para actividades de apoyo a los programas y actividades sustantivas. Los Inspectores sugieren que todos los puestos financiados con cargo a fuentes extrapresupuestarias se reflejen en las solicitudes presupuestarias (Formulario 3) de los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas y que se cambien según corresponda las instrucciones para la preparación de solicitudes para el presupuesto por programas bienal del Secretario General.

74. Además, no se conoce el número exacto de expertos no reembolsables. Aunque en principio se considera que son un "elemento gratuito" y que figuran en la nómina de los gobiernos donantes, ocupan espacio de oficinas, requieren apoyo de secretaría, etc. En pocas palabras, las Naciones Unidas sufragan una cierta cantidad de los gastos. No hay informes sistemáticos sobre las actividades de los expertos no reembolsables ni tampoco sobre la forma en que sus actividades se relacionan con las prioridades de las Naciones Unidas y los países beneficiarios. Otro problema que se plantea en este contexto es el de la doble responsabilidad de los expertos no reembolsables (respecto de determinados Estados Miembros y de las Naciones Unidas) y el equilibrio adecuado entre estos dos tipos de responsabilidades. Los Inspectores opinan que la Secretaría debería desarrollar una metodología de presentación de informes sobre los expertos no reembolsables.

75. A causa de la considerable importancia que se asigna al tema de las actividades extrapresupuestarias y la necesidad de asegurar el cumplimiento de los reglamentos, reglas e instrucciones existentes, es esencial que la Sede de las Naciones Unidas dedique mucha más atención a los recursos extrapresupuestarios. Hasta la fecha, las actividades que se financian con recursos extrapresupuestarios siguen llevándose a cabo de manera poco estructurada y fortuita. En las oficinas locales, se hizo saber a los Inspectores que la Sede se demora en ocasiones en responder a sus solicitudes, lo que retrasa las decisiones. Por ello, prefieren no enviar todos sus informes a la Sede.

76. Los Inspectores creen que la gestión, la supervisión y la presentación de informes en relación con las actividades extrapresupuestarias deben convertirse en una responsabilidad bien definida y de gran prioridad del personal de la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas dentro del Departamento de Administración y Gestión, y que deberían convertirse en un elemento mucho más importante de la División de Auditoría Interna (véanse los párrafos 77 a 85 *infra*). Se comunicó a los Inspectores que el Contralor iba a establecer un centro de coordinación en su oficina en el que se llevarían a cabo todas las actividades extrapresupuestarias, entre otras, la aceptación de contribuciones voluntarias, la aprobación de planes de gastos, la creación de puestos, la determinación de categorías, la tramitación de documentos para los órganos intergubernamentales, la preparación de informes para la CCAAP, la Quinta Comisión, el CPC y la Asamblea General. Los Inspectores creen que estas tareas podrían compartirse con la División de Finanzas, la División de Contaduría General y otras dependencias que participan en las actividades extrapresupuestarias.

D. Auditoría interna y externa

77. El examen de los programas y las actividades financiados con fondos extrapresupuestarios y del presupuesto ordinario, para comparar los resultados de la ejecución con los compromisos establecidos en las descripciones de los programas y en el presupuesto por programas aprobado, se confía a la División de Auditoría Interna en virtud de la regla 110.41 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y la regla 106.1 del Reglamento y la Reglamentación detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación. Según se dispone en esa regla financiera, el examen constituye uno de los elementos de las auditorías de la División que han de ser llevados a cabo independientemente y de conformidad con otras normas de auditoría generalmente aceptadas. Entre otras cosas, la División deberá examinar la aplicación de sistemas, procedimientos y controles internos conexos, evaluarlos e informar acerca de su seriedad y conveniencia.

78. La División de Auditoría Interna tiene un sistema computadorizado para registrar las recomendaciones de auditoría, y para su aplicación. Se propone ampliar este sistema para que abarque también las recomendaciones de auditoría externa. El manual de la División contiene procedimientos detallados para las actividades de aplicación cuyo objeto es asegurar que la administración examine minuciosamente todas las recomendaciones de auditoría y que en la base de datos de la División se mantenga un registro de su aplicación y posible terminación.

En la base de datos también se prevé un sistema de memoria para asegurar que en las auditorías ulteriores no solamente se haga un examen adecuado de los efectos de las recomendaciones anteriores sino que, además, se apliquen satisfactoriamente todas las recomendaciones anteriores, se investiguen y se adopten las medidas complementarias necesarias.

79. Además, de conformidad con una solicitud hecha por la Asamblea General en el párrafo 19 de su resolución 44/183, la División de Auditoría Interna ha incluido en su programa anual de auditoría una labor de comprobación complementaria con objeto de evaluar las medidas correctivas adoptadas por la administración en respuesta a las recomendaciones principales de la Junta de Auditores.

80. Durante la inspección, los Inspectores observaron que la atención que la auditoría interna presta a los recursos extrapresupuestarios no guarda relación con su volumen e importancia. También observaron que, en algunos casos, los departamentos interesados no prestaban la suficiente atención a las recomendaciones de auditoría. En otros casos, esos departamentos no siempre han aplicado las medidas prometidas en respuesta a las recomendaciones de auditoría.

81. Los Inspectores creen que es necesario un informe general que indique la situación de las recomendaciones de auditoría. Este informe sería útil para las dependencias organizacionales encargadas de la gestión de los recursos extrapresupuestarios. La División de Auditoría Interna y la Junta de Auditores Externos podrían preparar este informe que se podría incluir en el informe del Secretario General en relación con el informe financiero y las declaraciones financieras comprobadas.

82. En vista de los nuevos problemas de política y los defectos de gestión que existen actualmente en la administración de las actividades extrapresupuestarias, los Inspectores creen que debería darse mayor importancia e independencia a la función de auditoría. La necesidad de dar mayor importancia a la función de auditoría ha venido preocupando a los auditores internos y externos de las Naciones Unidas, desde hace mucho tiempo, si bien una cobertura amplia de auditoría ha sido difícil a causa de las limitaciones de recursos. No obstante, en los últimos años se han adoptado medidas para ampliar la cobertura de auditoría de los gastos de programas tanto en la Sede como en las oficinas locales. En cuanto a la independencia de la función de auditoría, los Inspectores recuerdan que el Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel (Grupo de los 18) recomendó en su informe que "la función de comprobación interna de cuentas debería separarse de la función de utilización y desembolso de los fondos desde el punto de vista administrativo y convertirse en una función independiente. Para ello, la División de Auditoría Interna, que actualmente es parte del Departamento de Administración y Gestión, debería pasar a ser una unidad independiente." 15/ (recomendación 39).

83. Sin embargo, en su informe final sobre la aplicación de la resolución 41/213, el Secretario General dijo que estaba convencido de que la División de Auditoría Interna tenía el prestigio necesario para permitirle abarcar una amplia gama de

auditorías y supervisar eficazmente las decisiones y recomendaciones resultantes de las auditorías 16/. Así pues no se hizo cambio alguno.

84. A juicio de los Inspectores, esos arreglos disminuyen la capacidad de la División de Auditoría Interna para asegurar una comprobación eficaz e independiente, en particular respecto del Departamento de Administración y Gestión.

85. Los Inspectores están convencidos de que la recomendación 39 del Grupo de los 18 sigue siendo válida. Por consiguiente, sugieren que se separe la División de Auditoría Interna del Departamento de Administración y Gestión y que la División sea directamente responsable ante el Secretario General.

E. Presentación de informes sobre la ejecución de los programas

86. En diversas ocasiones y más recientemente en su estudio titulado "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados: aspectos relativos a la supervisión, la evaluación y el examen de la gestión" (JIU/REP/88/1), la Dependencia Común de Inspección observó que la presentación de informes sobre la ejecución es sin duda alguna el punto más débil de todo el sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas. En este sentido, el informe dice que "no hay un método regular y sistemático de informar al personal administrativo superior y a los órganos intergubernamentales sobre la ejecución y los resultados de los programas". Ello es especialmente cierto para las actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios.

87. En realidad, dentro del marco de la presentación de informes sobre la ejecución de los programas, se facilitan a los Estados Miembros informes sobre la ejecución presupuestaria y la ejecución de los programas. Es evidente la insuficiencia de ambos tipos de informes. De hecho, cada bienio se preparan dos informes sobre la ejecución presupuestaria. Uno se prepara después de un semestre de un bienio y el otro una vez que han transcurrido 18 meses. El primer informe se ocupa principalmente de los aspectos financieros y solamente facilita a los delegados estimaciones revisadas de gastos del presupuesto ordinario, distribuidos según los distintos programas y según las partidas presupuestarias (sueldos y gastos comunes de personal; viajes; impresión y servicios por contrata; gastos de funcionamiento; suministros, materiales, mobiliario y equipo; otros gastos; total). El primer informe no contiene información sobre los recursos extrapresupuestarios y el segundo solamente ofrece un fascículo que contiene estimaciones globales revisadas para cada sección del presupuesto y una descripción limitada de los aspectos de programación. Los Inspectores creen que este tipo de información no es muy útil para los delegados, tanto más por cuanto que el informe sobre los resultados del presupuesto por programas se publica al final del período de sesiones de la Asamblea General en diciembre (el informe sobre los resultados del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para el bienio 1988-1989 se

publicó el 12 de diciembre de 1989), es decir, cuando los delegados no están en situación de hacer comentarios al respecto. La falta de información útil y la publicación poco oportuna son defectos importantes del documento que, de no ser así, podría haber sido mucho más útil.

88. Las deficiencias de los "informes sobre la ejecución de los programas" son análogas. Como ya ha observado la Dependencia Común de Inspección estos informes "sólo ofrecen una tabulación mecanizada de miles de 'productos' de programas, que poco dice a los órganos intergubernamentales sobre los resultados efectivos de los programas, sobre su eficiencia y eficacia en relación con los objetivos previstos ... Por tanto, los Estados Miembros no cuentan actualmente con la información sobre la ejecución y los resultados de los programas que necesitarían para formular futuros programas y para introducir mejoras operacionales" 17/.

89. Durante el 28° período de sesiones del CPC, varias delegaciones expresaron reservas serias en cuanto a la utilidad de un enfoque puramente cuantitativo para la medición de los resultados (véase el informe del Comité del Programa y de la Coordinación sobre la labor realizada en su 28° período de sesiones, documento A/43/16, párr. 26). Ejemplo de la presentación poco oportuna de los informes sobre la aplicación de los programas es el informe correspondiente al bienio 1986-1987. En realidad, el primer proyecto de este informe (A/43/326), que constaba de: i) introducción; ii) observaciones generales; iii) metodología; iv) examen sucinto y panorama general; y v) recomendaciones, se publicó el 28 de abril de 1988, es decir tres días antes de que comenzara la labor del 28° período de sesiones del CPC (2 de mayo a 3 de junio de 1988). La parte principal del informe (A/43/326/Add.1), que contenía datos detallados sobre la ejecución de los programas por secciones del presupuesto, no se publicó hasta el 26 de julio. Además, la corrección (A/43/326/Corr.1) que cambiaba considerablemente la comparación de cifras de los productos de los programas para el bienio 1986-1987 con los correspondientes al bienio 1984-1985, así como los análisis sucintos por sección de ejecución real de los programas a nivel de productos de 1986-1987, estaba fechada el 19 de septiembre, es decir, cuando ya había concluido la continuación del 28° período de sesiones (5 a 19 de septiembre). En el párrafo 28 del informe, el CPC señaló que no podía tener en cuenta en sus conclusiones y recomendaciones la adición mencionada (A/43/326/Add.1) por lo tardío de su publicación.

90. Los informes sustantivos y amplios sobre la ejecución de los programas, pedidos desde el decenio de 1950, integrarían finalmente la supervisión y la evaluación como instrumentos de trabajo normales para la adopción de decisiones en relación con los programas por parte de la administración superior y los organismos intergubernamentales, tal como ya se pidió (aunque aún no se haya logrado) en las reglas de planificación de programas que aprobó la Asamblea General en 1982; contribuirían a reforzar la formulación y aplicación de programas al facilitar progresos oportunos e información sobre los resultados; establecerían unas responsabilidades más claras y transparencia para los programas y, finalmente,

facilitarían información más sistemática sobre los progresos, los problemas y la eficacia a fin de que los encargados de adoptar decisiones en las Naciones Unidas pudieran adaptar los programas con mayor rapidez y creatividad a los inevitables cambios y a los problemas que traerá el decenio de 1990.

91. Los Inspectores confirman la opinión anterior de la Dependencia Común de Inspección (JUI/REP/88/1) de que podría lograrse esta meta mediante una reestructuración del informe sobre la ejecución de los programas de forma que analizara los progresos realizados y los resultados conseguidos en relación con los objetivos fijados para cada subprograma de las Naciones Unidas. Este informe se remitiría al mismo tiempo que los proyectos de presupuesto por programas bienales, a fin de unir finalmente la información sobre "resultados" con la información sobre "intenciones", tal como lo han deseado desde hace tiempo los órganos intergubernamentales.

92. Los Inspectores están convencidos de que el formato del informe sobre la ejecución de los programas debería cambiarse para que sea más transparente en lo que se refiere a la utilización de recursos extrapresupuestarios.

93. A juicio de los Inspectores, el documento ideal sobre la ejecución de los programas debería incluir un informe sobre la aplicación de los presupuestos a fin de mostrar todos los gastos realizados en comparación con los resultados obtenidos realmente dentro del marco de las actividades financiadas con las cuotas y los recursos extrapresupuestarios. Así, las interrelaciones entre las actividades correspondientes al presupuesto ordinario y las actividades extrapresupuestarias sería evidente para los Estados Miembros programa por programa.

94. En este sentido los Inspectores desean recordar que en la resolución 44/194 de la Asamblea General sobre planificación de programas se pedía, entre otras cosas, que el Secretario General "continúe perfeccionando la metodología de supervisión y presentación de informes sobre la ejecución de los programas de manera que las tasas de ejecución puedan reflejar más significativamente la ejecución de los programas y se pueda hacer una mejor comparación entre el producto final efectivamente entregado y los compromisos establecidos en las descripciones de programas del presupuesto por programas aprobado". También se pedía que el Secretario General "elabore una metodología para la armonización de la presentación de informes sobre la ejecución de los programas y del presupuesto".

F. Prácticas y problemas

95. Gracias a sus conversaciones con funcionarios de las Naciones Unidas, los Inspectores se han dado cuenta de las dificultades y los factores que perturban la aplicación del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada y las instrucciones administrativas pertinentes del Secretario General que regulan la gestión y la presentación de informes sobre recursos extrapresupuestarios.

96. Los Inspectores observaron con preocupación que diversos funcionarios de las Naciones Unidas que se ocupan de los recursos extrapresupuestarios no conocían suficientemente la existencia y el contenido de estos importantes documentos.

El Secretario General, en su informe a la CCAAP reconoció que "... entre los principales problemas que deben abordarse está el hecho de que no todos los interesados tienen presentes las normas, los reglamentos y los procedimientos internos que regulan la aceptación y utilización de fondos extrapresupuestarios" ^{18/}. La falta de este tipo de información ha producido incertidumbres considerables en cuanto a las normas y reglamentos financieros que rigen la gestión de los recursos extrapresupuestarios, una grave confusión en cuanto a los procedimientos adecuados a seguir y ambigüedad en la presentación de informes sobre el empleo y la gestión de los recursos extrapresupuestarios.

97. Por otra parte, los Inspectores quedaron favorablemente impresionados al ver que los funcionarios de algunas oficinas, por ejemplo la CESPAP, estaban muy familiarizados con las normas y reglamentos pertinentes. En gran medida, ello puede atribuirse a que cada uno de esos funcionarios tenía en su poder un ejemplar del "UN Project Manual" (que contiene la documentación necesaria sobre reglas, políticas, procedimientos y formas/esquemas relacionados con la gestión y con la presentación de informes sobre recursos extrapresupuestarios) preparado y distribuido por el Departamento de Cooperación Técnica de la CESPAP.

98. Hay también algunos factores que dificultan la gestión y la presentación de informes adecuadas que son intrínsecos al Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada y a las instrucciones administrativas. Por ejemplo, muchas de las dependencias operacionales de las Naciones Unidas estiman que algunas de las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada actualmente en vigor ya no tienen pertinencia para las preocupaciones particulares en materia de cooperación técnica, es decir, la principal esfera de actividades. Se aduce que estas reglas y reglamentos se redactaron para satisfacer las necesidades de las Naciones Unidas en una época en que su gama de actividades era mucho más limitada. Además, el rápido ritmo de la cooperación técnica y la necesidad de responder oportunamente a las necesidades urgentes de los países en desarrollo imponen a las dependencias interesadas exigencias que no pueden satisfacer sin una delegación de autoridad adecuada. Por ejemplo, la responsabilidad por la organización de los viajes de los consultores se distribuye entre el DCTD, la OSG y la OPPFF. En otras palabras, la separación de funciones y responsabilidades quita capacidad a las dependencias operacionales para tener en cuenta en su respuesta el carácter urgente de muchas de las solicitudes de los países en desarrollo.

99. También hay quien considera que en ocasiones la aplicación de reglas, reglamentos e instrucciones es difícil a causa de la ambigüedad de la clasificación de los distintos fondos fiduciarios, que influye sobre una presentación adecuada de informes. En verdad, tal como se ha mencionado en el anterior párrafo 17, el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas clasifican los fondos fiduciarios en dos categorías principales: a) fondos fiduciarios generales y b) fondos fiduciarios para la cooperación técnica.

^{18/} Véase A/44/7/Add.7, 8 de diciembre de 1989, párr. 2.

Disponen que los fondos fiduciarios generales se establecen para apoyar cualesquiera actividades que no sean las de cooperación técnica exclusivamente y se pueden utilizar, por ejemplo, para reforzar o ampliar el programa de trabajo de una o más dependencias organizacionales de la Secretaría o para fines humanitarios o de socorro para prestar asistencia directa en situaciones de emergencia. En ocasiones, los fondos fiduciarios generales se denominan fondos fiduciarios sustantivos. Los fondos fiduciarios para la cooperación técnica se definen diciendo que son los que facilitan asistencia para el desarrollo económico y social a los países en desarrollo, normalmente en forma de expertos y expertos asociados o financiación de formación de particulares o de grupos.

100. Análogamente, es necesaria más claridad en cuanto a las definiciones de las actividades operacionales y sustantivas (véase el párrafo 41 *supra*). La documentación presupuestaria de las Naciones Unidas sugiere que durante el ejercicio presupuestario 1988-1989 se produjo una redistribución considerable, en comparación con el bienio anterior, de los recursos extrapresupuestarios de la CESPAP en favor del último. Por consiguiente, se redistribuyeron los puestos extrapresupuestarios de la CESPAP lo que permitía asignar a la sede de la CESPAP algunos de los que se utilizaban anteriormente para proyectos sobre el terreno. A juicio de los Inspectores ello puede atribuirse a la ambigüedad de las definiciones mencionadas y, por consiguiente, a su interpretación un tanto arbitraria. El Secretario General, en su informe a la CCAAP 19/ reconoce que las distinciones entre estas dos categorías no son claras en todos los casos y que la cuestión requiere más estudio.

101. Según el último informe de la CCAAP (A/44/7/Add.7), el Secretario General está adoptando medidas para garantizar que todas las personas relacionadas con la aceptación y utilización de recursos extrapresupuestarios estén cabalmente informadas de todos los aspectos de la cuestión y conozcan las obligaciones, facultades y responsabilidades pertinentes. En este sentido, los Inspectores opinan que, en general, el curso de las medidas previstas por el Secretario General es loable. Sin embargo, los Inspectores también estiman que, además, el Secretario General debería revisar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas actuales, junto con las instrucciones administrativas y directrices conexas, para ver en qué medida corresponden a: a) las necesidades particulares y el calendario de las actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas; b) el entorno en rápida transformación en que se llevan a cabo la provisión de fondos y la ejecución de la cooperación técnica; y c) los intereses de los Estados Miembros tal como se reflejan en los textos legislativos. De considerarlo necesario, el Secretario General debería proponer cambios basándose en esta revisión. Los Inspectores consideran asimismo que la publicación y difusión más rápidas que sea posible de todas las reglas, los reglamentos y los procedimientos, revisados o no revisados, es un requisito necesario para lograr la ejecución plena y estricta de los principios y directrices sobre la aceptación y utilización de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas dictados por la Asamblea General.

102. Los Inspectores también creen que debería publicarse y distribuirse entre todos los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas un manual análogo al mencionado en el anterior párrafo 97. Debería asegurarse la aplicación de este manual, por ejemplo, en el marco de las subsiguientes auditorías internas y externas (para la aplicación de las recomendaciones sobre auditoría véase el párrafo 110 infra).

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

103. Durante su estudio de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas, los Inspectores observaron que los dos problemas principales que había que resolver en esta esfera eran: a) la transparencia de la presentación de los recursos extrapresupuestarios en los documentos presupuestarios y financieros y, sobre todo, en el proyecto de presupuesto por programas; b) el cumplimiento del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada en vigor; y c) la presentación de informes sobre la utilización de los recursos extrapresupuestarios y sobre las actividades con ellos financiadas. Como ya se ha indicado en el párrafo 9 de la introducción al presente informe, los Inspectores creen que una mejor transparencia en la presentación de información sobre los recursos presupuestarios inspiraría confianza en cuanto a la gestión de los recursos extrapresupuestarios por las Naciones Unidas y alentaría a los donantes a aumentar sus contribuciones a las actividades extrapresupuestarias de las Naciones Unidas. Esta conclusión queda confirmada por los exámenes llevados a cabo recientemente por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas.

Transparencia del presupuesto por programas

104. En el capítulo III del presente informe, los Inspectores han identificado las principales deficiencias de la presentación de los recursos extrapresupuestarios en los documentos presupuestarios. Se consideraron distintos enfoques para mejorar la transparencia del presupuesto por programas y, de hecho, la única idea que pareció inaceptable a los Inspectores fue el concepto de un "presupuesto dividido". Este enfoque, preferido por algunos, no es ni apropiado ni eficiente en materia de costos a juicio de los Inspectores. En caso de que se adoptara, acabaría por destruir los progresos tan difícilmente obtenidos para establecer un presupuesto por programas coherente y un ejercicio de programación tal como se prevé en el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación. En segundo lugar, la preparación de dos documentos presupuestarios separados sería difícil sin duda alguna, entrañaría gastos considerables y haría perder tiempo a los órganos rectores.

105. Así pues, los Inspectores creen que convendría más mejorar el documento actual que establecer un documento y procedimientos nuevos lo que, entre otras cosas, requeriría la anulación de la decisión de la Asamblea General. En este sentido, los Inspectores tomaron nota de la propuesta del Secretario General de que se complementara el tipo de datos contenidos en el anexo VIII de los cuadros sinópticos del presupuesto por programas con la información descriptiva pertinente. A su juicio, se podría ampliar la introducción al presupuesto por programas bienal para que incluyera un capítulo específico sobre recursos

extrapresupuestarios en el que se resumirían algunos aspectos pragmáticos de estas actividades, sus niveles de recursos y el número de puestos que habría de financiarse con cargo a las distintas fuentes.

106. Los Inspectores consideran que, desde el punto de vista de la presentación de los recursos extrapresupuestarios, el proyecto de presupuesto por programas debería ser un documento manejable y coherente. Además de presentar comparaciones a nivel de subprogramas en relación con el bienio anterior, se deberían hacer referencias en todo el informe a los productos extrapresupuestarios previamente identificados y que aún sigan obteniéndose.

107. El capítulo específico sugerido por el Secretario General debería tener por objeto la presentación de análisis sucintos sobre tendencias importantes en:

- a) La utilización de los recursos extrapresupuestarios por programa;
- b) La provisión de recursos extrapresupuestarios por los donantes importantes (Estados Miembros, organizaciones internacionales, fuentes bilaterales, otros), y la distribución de recursos según las principales entidades;
- c) Disponibilidad real de los recursos en relación con las previsiones.

Además, este capítulo debería contener un análisis que estudiara si las actividades extrapresupuestarias sugeridas son pertinentes para el mandato de las Naciones Unidas y si apoyan o distorsionan las prioridades de los programas. El análisis debería contener también cuadros y gráficos comparativos. Debería desglosarse el número de puestos financiados con recursos extrapresupuestarios según las actividades que se lleven a cabo, es decir, a) actividades sustantivas, b) apoyo a los programas y c) actividades operacionales.

RECOMENDACION 1: El Secretario General debería presentar el proyecto de presupuesto por programas en relación con las actividades extrapresupuestarias según las ideas sugeridas más arriba.

Cuestiones de gestión y de presentación de informes

a) Políticas y procedimientos

108. Como se mencionó en el anterior párrafo 96, los Inspectores observaron con preocupación que un número de funcionarios de las Naciones Unidas, que se ocupan de las cuestiones extrapresupuestarias, no conocían suficientemente el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada en lo que se refiere a la administración de recursos extrapresupuestarios y los informes al respecto. El propio Secretario General, en su informe a la CCAAP reconoció que "... entre los principales problemas que deben abordarse está el hecho de que no todos los interesados tienen presentes las normas, reglamentos y procedimientos internos que regulan la aceptación y utilización de fondos extrapresupuestarios". La insuficiente familiarización con este tipo de información ha producido deficiencias en la presentación de informes y en la utilización y la gestión de los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas.

RECOMENDACION 2: A fin de asistir al personal de las Naciones Unidas que participa en la aceptación y utilización de recursos extrapresupuestarios y para ofrecer una dirección adecuada para todos los aspectos del proceso, el Secretario General debería preparar y distribuir entre los funcionarios interesados un "Manual sobre recursos y actividades extrapresupuestarios" que contenga las reglas y los reglamentos, las instrucciones administrativas y las circulares pertinentes. También debería preverse la celebración de una serie de seminarios de formación para el personal interesado en los que se utilizara el Manual como un documento informativo.

109. Los Inspectores no creen que sea inminentemente necesario adoptar iniciativas radicales, en particular por cuanto que la Secretaría de las Naciones Unidas ya está considerando la introducción de innovaciones útiles en la próxima versión del proyecto de presupuesto por programas. Acogen complacidos la decisión adoptada por la Asamblea General en el cuadragésimo cuarto período de sesiones de pedir al Secretario General que prepare un informe para su examen en el cuadragésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General. El informe contendrá un número de puntos específicos que facilitarán una información general sobre este sector de la provisión de fondos de las Naciones Unidas. La necesidad inmediata consiste en perfeccionar los arreglos administrativos y presupuestarios actuales centrándose en las cuestiones clave.

RECOMENDACION 3: Para lograr una mayor medida de escrutinio intergubernamental, deberían considerarse cuidadosamente las medidas correctivas expuestas en el capítulo IV, a saber, las relativas a la presentación de informes a los Estados Miembros y la presentación de informes sobre la ejecución.

b) Medidas complementarias a las auditorías

110. Los Inspectores observaron que en algunos casos no se presta suficiente atención a las recomendaciones de las auditorías. En otros casos, no siempre se han aplicado las medidas prometidas. Sin embargo, se dispone de algunos datos sobre la situación de las recomendaciones de las auditorías, pese a que se trata de información fragmentaria a la que los Estados Miembros no tienen fácil acceso.

RECOMENDACION 4: La Secretaría debería preparar un informe general y completo sobre la situación de la aplicación de las principales recomendaciones de auditoría, ya sea como un documento independiente o como parte del informe del Secretario General en relación con el informe financiero y las declaraciones financieras comprobadas.

111. Los Inspectores no han quedado convencidos por los argumentos en favor de un cambio en la situación organizacional actual de la División de Auditoría Interna, tal como se presenta en el actual párrafo 84 *supra*. Los Inspectores opinan que para que la auditoría interna sea verdaderamente independiente (en particular respecto del Departamento de Administración y Gestión) y efectiva, se debería transferir la División de Auditoría Interna del Departamento de Administración y Gestión y hacerla directamente responsable ante el Secretario General. Esta opinión coincide con la Recomendación 39 del Grupo de los 18 de que "la función de auditoría interna debería estar separada administrativamente y ser independiente de la función de ejecución y desembolso de fondos".

RECOMENDACION 5: Debería separarse la División de Auditoría Interna del Departamento de Administración y Gestión y hacerla directamente responsable ante el Secretario General.

c) Ejecución

114. Los Inspectores opinan que es necesario mejorar considerablemente la presentación de informes a los Estados Miembros sobre recursos extrapresupuestarios. Los Inspectores creen que el informe sobre la ejecución de los programas debería contener asimismo un análisis completo de los productos logrados a partir de los objetivos, en relación con las actividades financiadas con recursos extrapresupuestarios, tal como lo exigen el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación. El informe sobre los resultados presupuestarios también debería contener datos más detallados sobre los recursos extrapresupuestarios. Ambos documentos deberían ofrecer a los Estados Miembros información completa acerca de la utilización real de los recursos extrapresupuestarios que les permita hacer comparaciones con los objetivos previstos en el presupuesto por programas.

RECOMENDACION 6: Los Inspectores creen que para asegurar un proceso de gestión integrada más eficaz, el Secretario General debería adoptar medidas para mejorar tanto el formato como el contenido de los informes sobre la ejecución de los programas y sobre los resultados presupuestarios, de forma tal que facilite un análisis general y completo de los resultados obtenidos en comparación con los objetivos previstos en el proyecto de presupuesto por programas. El Secretario General también debería adoptar medidas para asegurar la presentación oportuna de esos documentos a los respectivos órganos rectores. Los inspectores confían en que los documentos así modificados sean una gran ayuda para la preparación de los ulteriores planes de mediano plazo de las Naciones Unidas.

DISTRIBUCION DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO POR SECCION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS DURANTE EL DECENIO DE 1980 Y ESTIMACIONES PARA 1990-1991

(En miles de dólares EE.UU.)

Sección	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	PO	EXP										
1. Determinación de políticas, dirección y coordinación generales	28 114,7	133,7	38 849,5	919,6	40 173,4	1 656,4	46 148,9	1 872,8	50 213,7	1 955,0	53 449,7	2 410,6
A. Organos normativos												
B. Dirección y gestión ejecutivas												
2A. Asuntos políticos y asuntos del Consejo de Seguridad, actividades de mantenimiento de la paz	66 912,6	373 466,3	76 918,6	495 141,4	82 267,9	482 089,9	84 370,0	381 020,5	91 820,9	443 136,1	86 417,2	486 118,0
2B. Actividades relacionadas con asuntos de desarme	-	-	7 408,2	-	9 316,5	1 119,7	10 255,4	2 246,7	10 247,6	5 093,1	10 706,4	5 428,0
2C. Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar	-	-	-	-	-	-	-	-	7 438,1	-	8 317,3	-
3. Asuntos políticos, administración Fiduciaria y descolonización	14 855,6	18 295,0	21 106,7	19 037,1	28 696,5	61 230,5	30 677,7	66 517,0	33 419,3	93 269,8	35 448,0	107 041,8
4. Organos normativos (actividades económicas y sociales)	8 328,8	-	2 597,5	1 000,0	3 936,0	512,6	2 666,4	-	1 982,4	-	2 083,5	-
5A. Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (ODG/DECI)	2 526,5	-	3 280,5	514,9	3 722,2	611,8	3 813,4	645,6	4 072,8	2 007,6	4 519,5	990,3
5B. Oficina en Nueva York de las Comisiones Regionales	-	-	-	-	620,9	-	668,3	-	155,9	-	930,9	-
6. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DESAI)	40 489,2	9 142,9	43 669,7	8 376,5	50 056,8	8 359,7	55 283,5	36 326,4	42 236,1	56 989,5	44 673,0	61 063,0
7. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD)	13 680,4	287 146,3	15 647,3	-	18 100,4	242 370,3	20 611,3	258 770,0	21 917,1	248 323,0	23 541,3	250 945,0
8. Actividades relativas a cuestiones de desarrollo Social en el plano mundial	-	-	-	-	-	-	-	-	10 261,9	2 634,8	11 248,9	870,2
9. Empresas transnacionales	7 599,6	4 638,6	9 000,3	3 898,5	9 783,5	3 750,9	10 178,7	4 170,0	9 878,7	6 665,9	10 737,9	7 082,9
10. CEPE	25 603,0	3 242,9	23 749,2	3 223,0	22 784,8	2 766,7	30 942,5	2 059,3	34 619,0	4 083,7	35 644,7	3 863,2
11. CESRAP	26 120,5	33 295,0	29 155,7	51 550,0	34 998,0	43 671,0	34 840,4	47 691,0	35 848,0	39 099,0	39 413,0	50 624,0

Sección	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		
	PO	EXP	PO	EXP	PO	EXP	PO	EXP	PO	EXP	PO	EXP	PO	EXP											
12. CEPAL	42 217,8	20 927,8	44 863,0	16 764,8	43 210,3	19 652,6	39 284,2	19 248,9	42 811,0	24 298,8	49 990,2	22 239,1													
13. CEPA	29 701,3	30 045,5	37 302,5	29 994,9	46 358,1	19 335,2	46 063,3	20 366,4	51 207,2	27 911,2	59 112,8	30 283,7													
14. CESPRO	14 451,5	7 530,6	19 502,5	4 475,1	27 302,8	5 316,6	32 722,9	5 219,6	36 766,2	4 541,3	42 633,9	4 747,6													
15. UNCTAD	54 940,6	29 404,0	52 411,7	25 879,4	51 577,5	21 170,1	69 278,1	19 499,7	76 958,2	22 381,7	78 654,8	34 147,2													
16. Centro de Comercio Internacional (CCI)	8 866,3	-	8 293,7	-	7 892,3	-	10 764,0	-	13 469,1	-	15 400,8	-													
17. Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CCD)	3 065,3	-	3 615,6	-	3 995,2	-	4 224,8	-	3 824,0	102,2	4 174,2	107,0													
18. FUNDA	11 224,7	87 033,2	11 704,6	96 478,6	9 976,3	78 577,0	10 117,1	80 564,3	10 591,3	98 109,0	11 939,0	124 305,4													
19. CUAR (Hábitat)	8 136,3	34 831,4	9 131,3	37 479,9	8 816,9	43 012,0	8 364,9	46 820,2	8 722,5	46 663,3	10 528,2	50 069,4													
20. Fiscalización internacional de drogas	6 204,4	14 491,3	5 881,0	15 931,4	5 451,6	27 390,1	7 158,1	40 252,8	7 433,6	9 3 965,1	8 478,8	130 771,2													
21. ORCNR	27 302,8	184 084,0	28 939,9	184 566,1	28 484,4	820 180,4	36 701,4	871 900,0	35 332,0	893 770,0	37 576,5	1 112 423,0													
22. UNDR0	4 830,1	2 364,2	4 856,2	2 132,8	4 794,0	2 452,6	6 418,3	2 535,0	6 944,8	3 111,0	6 910,7	3 595,0													
23. Derechos humanos	10 431,0	574,2	10 789,6	798,2	10 310,0	766,0	14 078,1	998,8	16 937,0	5 971,5	17 387,7	8 091,4													
24. Programa ordinario de cooperación técnica	28 034,8	-	30 843,9	-	32 932,9	-	29 325,9	-	32 418,4	-	35 812,8	-													
25. Corte Internacional de Justicia (CIJ)	8 945,9	-	8 956,7	-	9 049,7	-	11 485,6	-	13 250,8	-	13 682,6	-													
26. Actividades jurídicas	10 639,3	736,5	13 061,8	968,4	15 040,7	1 084,0	16 282,1	1 202,3	16 634,0	1 342,3	18 550,0	1 359,9													
27. Información pública	48 818,6	5 146,6	64 635,0	5 045,9	70 170,6	6 523,9	-	-	78 255,8	5 280,0	84 870,9	4 730,0													
29. Administración y gestión	245 038,0	14 709,6	265 778,5	20 678,0	303 456,5	24 398,6	338 782,9	28 681,1	371 150,8	29 664,0	405 872,8	41 375,4													
29. Servicios de conferencias y de biblioteca	202 642,5	1 202,0	245 223,5	1 256,0	266 603,7	1 426,1	310 763,5	1 594,2	324 950,4	2 245,9	359 026,3	2 842,6													
30. Emisión de bonos de las Naciones Unidas	17 056,0	-	17 220,3	-	16 769,1	-	16 758,6	-	3 520,8	-	-	-													
32. Construcción, reforma, mejoras y trabajos importantes de conservación de locales	53 749,2	-	36 081,8	-	244 735,6	-	30 823,1	-	19 096,0	-	71 644,6	-													

Fuente: Proyecto de presupuesto por programas para los bienes correspondientes.