

**EXAMEN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO
DE LAS NACIONES UNIDAS**

Informe preparado por

**Victor Vislykh
M. Deborah Wynes
Muhammad Yussuf**

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2003**

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido "forma definitiva tras la celebración de consultas entre los inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia".

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
ABREVIATURAS		4
RESUMEN: Objetivo, conclusiones y recomendaciones.....		5
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	9
I. DEFICIENCIAS DEL ACTUAL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LAS NACIONES UNIDAS.....	7 - 31	10
A. Planificación y programación	9 - 15	10
B. Presupuestación	16 - 20	12
C. Fiscalización y evaluación	21 - 22	13
D. Participantes en el proceso.....	23 - 31	13
II. MEJORAMIENTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LAS NACIONES UNIDAS: OPCIONES	32 - 85	15
A. Opción 1.....	33 - 78	15
1. Planificación y programación	33 - 45	15
2. Presupuestación.....	46 - 55	18
3. Supervisión y evaluación	56 - 58	20
4. Participantes en el proceso presupuestario de las Naciones Unidas	59 - 78	20
B. Otras opciones.....	79 - 85	24
Notas.....		26
Anexo		28
Gráfico.....		29

ABREVIATURAS

CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
UPU	Unión Postal Universal

RESUMEN

Objetivo, conclusiones y recomendaciones

Objetivo: Evaluar la eficiencia y la eficacia del actual proceso presupuestario de las Naciones Unidas y presentar a la Asamblea General varias opciones para mejorar el proceso de planificación, programación, presupuestación, fiscalización y evaluación en las Naciones Unidas, teniendo en cuenta en parte la experiencia y las prácticas de varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

A. En el documento A/57/387, el Secretario General opinó que el actual proceso de planificación y presupuestación de las Naciones Unidas adolecía de graves deficiencias porque era complejo, prolongado, desarticulado, engorroso y rígido. Los Inspectores están de acuerdo con el Secretario General en que es necesario mejorar el proceso presupuestario de las Naciones Unidas. Consideran que es preciso revisar los diversos elementos del proceso basándose en una determinación clara de sus deficiencias a fin de reflejar mejor el cambio a la presupuestación y la gestión basadas en los resultados y atender mejor a las necesidades de ese cambio.

B. La mayor parte de los instrumentos que se aplican actualmente durante todo el proceso no corresponden como es debido a las características y necesidades de un enfoque basado en los resultados y algunos ya no cumplen con sus objetivos en relación con un enfoque de presupuestación por programas o con metas políticas ya alcanzadas hace mucho tiempo. Especialmente, la planificación y la programación en las Naciones Unidas adolecen de una falta de orientación estratégica y las afecta la existencia de programas mal concebidos. El plan de mediano plazo está resultando ser tanto inoportuno como inflexible para la programación detallada y un instrumento que no es práctico para el establecimiento de prioridades. El esbozo del presupuesto ya no cumple con su objetivo principalmente político de facilitar la adhesión a la práctica de consenso utilizada en vista de las limitaciones financieras impuestas a la Organización y está dejando de ser un instrumento útil para el establecimiento de prioridades. Esas deficiencias y otras tienen un efecto negativo sobre la eficacia y el funcionamiento de los órganos participantes en el proceso.

C. El costo del proceso presupuestario para un bienio supera los 20 millones de dólares. Como promedio, esto representa aproximadamente el 0,75% del presupuesto, es decir, el nivel del fondo para imprevistos. No obstante, el costo sería considerablemente mayor si se considerasen los costos nacionales del examen interno por los Estados Miembros y de su participación en el proceso. Los Inspectores consideran que cualquier reforma del proceso presupuestario debe aumentar la eficacia en relación con el costo. Al mismo tiempo, no debe reducirse la función de supervisión de los Estados Miembros durante todo el proceso.

D. Teniendo en cuenta lo anterior y guiándose en parte por el examen de la experiencia y las prácticas de varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los Inspectores presentan las tres opciones siguientes para que las examine la Asamblea General, conjuntamente con las propuestas del Secretario General, cuando se ocupe de la mejora del proceso de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación de las Naciones Unidas. **No obstante, desean hacer hincapié en que, a su juicio, la opción 1 constituye el mejor de los caminos que pueden seguirse para lograr el máximo de eficacia en el proceso presupuestario.**

Opción 1

- Un marco estratégico
- Un presupuesto por programas estratégico
- Un mejor sistema de supervisión y evaluación
- Un mejor proceso de gestión

- a) Preparación de un marco estratégico basado en los objetivos de desarrollo del Milenio y en los resultados de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. El marco estratégico debería ser conciso y determinar los objetivos mundiales pertinentes a la labor de la Organización, los objetivos estratégicos que contribuyen a su logro y los criterios rectores del establecimiento de prioridades para la labor de la Organización. Debería servir de guía para la planificación y la programación a largo plazo de las Naciones Unidas, en la inteligencia de que puede ser objeto de revisión en caso de que la situación evolucione de forma que afecte su contenido;
- b) Eliminación del plan de mediano plazo y del esbozo del presupuesto que se usan en la actualidad, usando en cambio como principal instrumento de programación para el bienio el documento del presupuesto por programas cuya concepción estratégica ha de basarse en el marco estratégico;
- c) Aplicación de un mejor sistema de supervisión y evaluación; suministro de mejores instrumentos para la autoevaluación por los directores de programas y suministro de información más frecuente y de mejor calidad a los Estados Miembros;
- d) Un mejor proceso de gestión en que cada uno de los participantes asuma plenamente sus deberes y responsabilidades en el proceso, incluida la responsabilidad de la Asamblea General de hacer un uso óptimo de sus órganos subsidiarios y de expertos.

Opción 2

- Un marco estratégico
- Un documento de planificación estratégico con recursos indicativos para el bienio
- Un presupuesto por programas estratégico
- Un mejor sistema de supervisión y evaluación
- Un mejor proceso de gestión

- a) Preparación de un marco estratégico, como se describe en la opción 1;
- b) Eliminación del plan de mediano plazo y del esbozo del presupuesto que se usa en la actualidad, reemplazándolos por un documento breve de planificación para el bienio que se guíe por el marco estratégico y se elabore a nivel de los programas principales. Los recursos indicativos para el bienio se incluirán como parte del documento que se ha de presentar a los Estados Miembros dos años antes del bienio correspondiente;
- c) El documento sobre los programas y el presupuesto será el principal instrumento para la programación detallada para el bienio, se guiará por el marco estratégico y se basará en el documento de planificación mencionado en el apartado b) *supra*;
- d) Aplicación de un mejor sistema de supervisión y evaluación, como se describe en la opción 1;
- e) Un mejor proceso de gestión, como se describe en la opción 1.

Opción 3

- Un marco estratégico
- Un plan estratégico de mediano plazo cuadrienal y progresivo con recursos indicativos
- Un presupuesto por programas estratégico
- Un mejor sistema de supervisión y evaluación
- Un mejor proceso de gestión

- a) Preparación de un marco estratégico, como se describe en la opción 1;
- b) Preparación de un plan de mediano plazo cuadrienal y progresivo en que los programas se reformulen estratégicamente basándose en el marco estratégico. El nuevo plan de mediano plazo ha de presentarse para su aprobación dos años antes del bienio correspondiente y se actualizará y revisará cada dos años. El actual esbozo del presupuesto será eliminado y reemplazado por recursos indicativos incluidos como parte del nuevo plan de mediano plazo;
- c) El documento del presupuesto por programas será principalmente un documento presupuestario para la ejecución de un tramo bienal del plan de mediano plazo. Evitará las justificaciones repetitivas de los programas y estará centrado en los productos que se han de obtener durante el bienio y en sus vínculos con los objetivos estratégicos determinados en el marco estratégico;
- d) Aplicación de un mejor sistema de supervisión y evaluación, como se describe en la opción 1.
- e) Un mejor proceso de gestión, como se describe en la opción 1.

E. Cabe recalcar que no debe considerarse que las opciones propuestas socavan de alguna manera la función de supervisión que realizan los Estados Miembros durante todo el proceso presupuestario. La presupuestación estratégica implica principalmente que los recursos consignados por la Organización para el bienio se aprovechan para acercarla al logro de sus objetivos estratégicos y de sus metas, que se determinan en el marco estratégico. Una mayor dedicación del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) a la evaluación de la ejecución de los programas, como parte de una mejor gestión, y un mejor régimen de supervisión y evaluación, permitirán que la Organización avance en la dirección correcta e impulsarán la función de supervisión de los Estados Miembros a este respecto. Al mismo tiempo, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), mediante su examen de la información presupuestaria detallada, seguirá garantizando a los Estados Miembros la eficacia de la labor de gestión financiera y rendición de cuentas de la Secretaría. Además, con una vinculación más clara de la asignación de recursos con los resultados previstos e informes más precisos sobre la ejecución de los programas, la CCAAP contará con una mejor base para formular recomendaciones a los Estados Miembros sobre las decisiones sobre la asignación de recursos.

INTRODUCCIÓN

1. En el documento A/57/387, el Secretario General presentó su programa para profundizar la reforma de las Naciones Unidas, incluso el proceso de planificación y presupuestación que, según considera, adolece de graves deficiencias porque es complejo, prolongado, desarticulado, engorroso y rígido. En su resolución 57/300¹, la Asamblea General, al mismo tiempo que acogió con beneplácito los esfuerzos y las iniciativas del Secretario General encaminados a continuar la reforma de las Naciones Unidas, se mostró cautelosa respecto de algunas propuestas relacionadas con el presupuesto y pidió al Secretario General que precisara con más detalle sus ideas e informara al respecto en la continuación de su quincuagésimo séptimo período de sesiones o en su quincuagésimo octavo período de sesiones. Más concretamente, la Asamblea General pidió al Secretario General que en el quincuagésimo octavo período de sesiones presentase un informe con una propuesta detallada sobre un plan de mediano plazo más corto y más estratégico que estuviese vinculado con el esbozo del presupuesto y que en la continuación del quincuagésimo séptimo período de sesiones presentase un informe en que aclarase su propuesta de un examen intergubernamental en una sola etapa del presupuesto por programas y del plan de mediano plazo. La respuesta del Secretario General a la última petición figura en su informe A/57/786, de 15 de abril de 2003.

2. Los Inspectores están de acuerdo con el Secretario General en que es necesario reformar el proceso presupuestario de las Naciones Unidas a fin de que la planificación y la presupuestación constituyan verdaderos instrumentos estratégicos al servicio de las prioridades y del programa de trabajo de la Organización. Consideran que es preciso revisar los diversos elementos del proceso para reflejar mejor el cambio a la presupuestación y la gestión basadas en los resultados y atender mejor a las necesidades de ese cambio. No obstante, consideran que para adoptar una decisión bien fundada, los Estados Miembros, además de las propuestas del Secretario General, deberían explorar otras opciones basadas en parte en la experiencia y la práctica de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han reformado sus procesos presupuestarios.

3. En el presente informe se describen opciones de ese tipo, basadas en una identificación clara de las deficiencias del proceso actual, para que la Asamblea General las examine en el quincuagésimo octavo período de sesiones. En el capítulo I se señalan las deficiencias relacionadas con cada uno de los elementos del proceso presupuestario, así como con el funcionamiento de los participantes en el proceso. Ese capítulo contiene un diagnóstico más centrado del problema y luego en el capítulo II se proponen algunas opciones para mejorar el proceso.

4. En ese contexto, los Inspectores examinaron la experiencia y las prácticas de varios organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) que han tratado de mejorar sus procesos presupuestarios durante los tres últimos bienios. El informe no se refiere a los fondos y programas de las Naciones Unidas debido principalmente al carácter voluntario de su financiación y al carácter diferente de la supervisión de su presupuesto por los países miembros.

5. Para la preparación del presente informe los Inspectores enviaron un cuestionario a los organismos especializados de las Naciones Unidas y al OIEA. Examinaron los documentos presupuestarios pertinentes de varias de esas organizaciones y realizaron entrevistas con sus

funcionarios. Los Inspectores examinaron también los elementos del proceso presupuestario en las Naciones Unidas y se reunieron con delegaciones y con funcionarios de la Secretaría.

6. Los Inspectores desean agradecer a todos los que los ayudaron en la preparación del presente informe. Están agradecidos por la cooperación que recibieron de tantas personas en la realización de sus tareas.

I. DEFICIENCIAS DEL ACTUAL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LAS NACIONES UNIDAS

7. El Secretario General ha puesto de relieve muchas de las fallas del actual proceso presupuestario de las Naciones Unidas². Durante las entrevistas de los Inspectores con funcionarios de las Naciones Unidas y con delegaciones se hizo hincapié en esas y en otras deficiencias, que quedaron corroboradas cuando los Inspectores examinaron el proceso presupuestario de varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

8. En este capítulo se resumen las principales deficiencias relacionadas con cada uno de los elementos del proceso presupuestario, así como con los participantes en el proceso. Aunque algunas de las fallas han existido durante algún tiempo y ciertamente son bien conocidas, especialmente para los que han participado en el proceso durante algunos años, su efecto negativo se destaca más en el contexto de un enfoque basado en los resultados. En consecuencia, el objetivo del capítulo es proporcionar un diagnóstico más centrado del problema antes de proponer opciones para mejorar el proceso en el capítulo II.

A. Planificación y programación

Un instrumento concebido con otro fin

9. Actualmente, el plan de mediano plazo es el principal instrumento de planificación y programación para el proceso presupuestario de las Naciones Unidas. Pese al cambio en las Naciones Unidas hacia un enfoque de presupuestación basado en los resultados, no se ha tratado de revisar la pertinencia del plan de mediano plazo, desarrollado principalmente para guiar la transición de las Naciones Unidas en 1974 de un presupuesto por objeto de gastos a un enfoque de presupuesto por programas. Además, no se ha examinado con el necesario detenimiento si su contenido corresponde al nuevo enfoque adoptado por la organización.

Falta de orientación estratégica y mala concepción de los programas

10. Si bien el formato del plan de mediano plazo para el período 2002-2005 se adaptó para reflejar las técnicas de un enfoque basado en los resultados, los cambios introducidos en los programas fueron más de forma que de fondo. En las condiciones actuales, no se proporciona orientación estratégica para la formulación de programas y, en general, la concepción de los programas sigue siendo inadecuada para satisfacer las necesidades a corto plazo de los mandatos legislativos. La presentación detallada de los programas, incluso a nivel de subprogramas, da por resultado un documento voluminoso que tiene por eso menos valor como marco normativo para la Organización.

Un instrumento inoportuno e inflexible para la programación detallada

11. Los directores de programas tienen que formular sus programas en detalle tres años antes de que se pongan en práctica. El plan de mediano plazo se presenta entonces para el examen intergubernamental dos años antes de su bienio de aplicación. Eso lleva a menudo a situaciones en que al momento de su aprobación o poco después el plan de mediano plazo ya no corresponde a las novedades legislativas. Hay que esperar dos años para reflejar esa evolución legislativa en el plan de mediano plazo revisado y para entonces, y siguiendo el mismo ciclo, habrá nuevas medidas legislativas que una vez más quedarán rezagadas respecto del plan.

12. En ese contexto, el Secretario General ha destacado que en el plan de mediano plazo para el período 2002-2005 no se tienen en cuenta ni el consenso político ni las consecuencias presupuestarias de la Declaración del Milenio³. Más recientemente, la Asamblea General pidió al Secretario General que, teniendo en cuenta que, por falta de tiempo, no podría seguir revisándose el plan de mediano plazo en el quincuagésimo séptimo período de sesiones, preparase el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 para el programa de asuntos económicos y sociales de manera de tener en cuenta el examen realizado por la Asamblea General en su quincuagésimo séptimo período de sesiones de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible⁴.

Un instrumento que no es práctico para el establecimiento de prioridades

13. Se supone que el plan de mediano plazo es la primera ocasión de establecer prioridades para los programas. No obstante, su valor es principalmente teórico debido a que no tiene relación con el proceso de asignación de recursos. Por ejemplo, aunque se necesitaron varias semanas de negociaciones para lograr un consenso sobre las prioridades para el plan de mediano plazo para el período 1998-2001 (esas negociaciones se repitieron para el plan de mediano plazo para el período 2002-2005), casi no hubo cambio en los recursos asignados para los programas relacionados con esas prioridades en los bienios siguientes.

Examen anual innecesario de aspectos detallados de los programas por los Estados Miembros

14. En el proceso actual, los Estados Miembros examinan cada año aspectos detallados de los programas en el CPC y en la Quinta Comisión. Cada bienio, los aspectos detallados de los programas se examinan en el marco del plan de mediano plazo o de su revisión y el año siguiente en el del presupuesto por programas (con la adición de los productos). Eso es innecesario, pues, como ya se indicó, muchos detalles requieren actualización en la segunda etapa de su examen.

15. Eso causa un aumento innecesario del volumen de documentación preparada para los Estados Miembros. En la mayor parte de los casos, las descripciones de los aspectos detallados de los programas en el plan de mediano plazo se repiten textualmente en el documento del presupuesto por programas. También provoca un aumento de los gastos relacionados con las reuniones del CPC y de la Quinta Comisión. El costo del proceso presupuestario para un bienio supera los 20 millones de dólares de los EE.UU.⁵. Como promedio, esa cifra representa aproximadamente el 0,75% del presupuesto, es decir, el nivel del fondo para imprevistos.

No obstante, ese costo sería considerablemente mayor si se considerasen los costos nacionales del examen interno y la participación de los Estados Miembros.

B. Presupuestación

El esbozo del presupuesto

Un instrumento que no cumple su objetivo

16. El esbozo del presupuesto se insertó como elemento importante del proceso presupuestario elaborado en la resolución 41/213 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1986. Uno de sus objetivos principales era ayudar por adelantado a los Estados Miembros a alcanzar el consenso buscado en esa resolución sobre el nivel general del presupuesto de las Naciones Unidas en vista de las limitaciones financieras impuestas a la Organización.

17. Desde 1986, el consenso deseado para la aprobación del presupuesto de las Naciones Unidas está bien establecido como práctica de la Asamblea General y, como consecuencia de la aplicación de hecho de la presupuestación de crecimiento real cero, el nivel general del presupuesto de los bienios futuros puede predecirse en gran medida.

Una oportunidad desaprovechada de establecer prioridades sobre bases sólidas

18. El objetivo político subyacente del esbozo del presupuesto y su enfoque central en los aspectos financieros explican en gran parte que no haya desempeñado su función de coordinar las prioridades programáticas con las prioridades en materia de recursos. Ciertamente, con arreglo al actual ciclo presupuestario, el examen del plan de mediano plazo (o su revisión) se hace el mismo año en que se examina el esbozo del presupuesto. No obstante, las negociaciones sobre ambos documentos no están vinculadas y al final las prioridades convenidas en el plan de mediano plazo se añaden artificialmente a un esbozo del presupuesto ya convenido.

El presupuesto por programas

Falta de presupuestación estratégica

19. El documento del presupuesto por programas es un producto del plan de mediano plazo y del esbozo del presupuesto. En consecuencia, la falta de orientación estratégica y la deficiente concepción de los programas se repiten en el documento del presupuesto por programas. Además, el documento se ajusta en la forma pero no en el fondo.

La información presupuestaria no es útil para un enfoque basado en los resultados

20. El documento del presupuesto sigue conteniendo información presupuestaria que no es necesaria para aplicar acertadamente un enfoque basado en los resultados y no se aclaran los vínculos entre los productos, los resultados previstos y los recursos proporcionados para lograrlos.

C. Fiscalización y evaluación

Falta de mecanismos adecuados para una autoevaluación rutinaria

21. Los instrumentos actuales de supervisión y evaluación, incluso algunos sistemas de información en vigor, como el Sistema Integrado de Seguimiento (SIS), no se idearon para un enfoque de presupuestación basado en los resultados y es difícil adaptarlos a dicho enfoque. Eso hace que los directores de programas tengan más dificultades para realizar una autoevaluación rutinaria y aprovechar los resultados de esas autoevaluaciones al preparar sus programas y planes futuros.

Los mecanismos de presentación de informes no permiten aprovechar los resultados de la evaluación en los futuros presupuestos por programas

22. Los mecanismos existentes para informar sobre la ejecución de los programas no son propicios para un aprovechamiento oportuno y sistemático de los resultados de la evaluación en el siguiente presupuesto bienal. La falta de informes sobre la forma en que se están ejecutando los programas durante el bienio obstaculiza el ajuste oportuno de la orientación futura de los programas, de ser necesario, y la modalidad actual de presentación de informes (en que se da cuenta al mismo tiempo del grado de terminación de miles de productos) no fomenta el debate estratégico sobre los planes futuros y la asignación de recursos; tiene más parecido con la actividad de contar habichuelas.

D. Participantes en el proceso

La Secretaría

Necesidad de seguir mejorando la documentación

23. Aunque se reconoce que la presupuestación basada en los resultados se está aplicando de manera gradual y creciente y que, desde que la Asamblea General aprobó en diciembre de 2000 el enfoque basado en los resultados, la Secretaría está haciendo esfuerzos encomiables para mejorar la documentación proporcionada a los Estados Miembros, especialmente respecto de la presentación del presupuesto por programas⁶, hay que seguir tratando de mejorar la documentación presentada durante todo el proceso presupuestario.

24. Por ejemplo, en cuanto a la planificación y programación, y como se detalla en el capítulo II, se requieren más esfuerzos, sumados a los de las secretarías de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, para revisar sus instrumentos de planificación y programación y también simplificar, reagrupar y reformular sus programas en forma estratégica e identificar objetivos compartidos e interprogramáticos.

25. Últimamente se expresó en el CPC la opinión de que en los futuros proyectos de presupuesto por programas se debían redoblar los esfuerzos por establecer claros vínculos entre los objetivos, los logros previstos, los indicadores de progreso y los productos. Además, se señaló que en la introducción del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 no se hacía referencia alguna a los esfuerzos por eliminar la duplicación de actividades programáticas y administrativas, como había solicitado la Asamblea General.

Por otra parte, el Comité recomendó que la Asamblea General pidiera al Secretario General que le presentara, en su quincuagésimo noveno período de sesiones, propuestas sobre la forma de adaptar mejor al ciclo presupuestario los informes sobre la ejecución de los programas y la evaluación⁷.

Falta de contacto oportuno con los Estados Miembros y falta de confianza

26. La Secretaría no justifica ante los Estados Miembros en una etapa inicial sus ideas y conceptos sobre los diferentes aspectos del proceso presupuestario. En algunos casos, se proponen ideas importantes sin suficiente detalle o aclaración y se realizan actividades pese a las inquietudes expresadas por los Estados Miembros. Eso causa escepticismo hacia la Secretaría y socava la confianza de los Estados Miembros en ella.

27. Por ejemplo, la Asamblea General pidió hace poco al Secretario General que aclarase su propuesta de un examen intergubernamental en una sola etapa del presupuesto por programas y del plan de mediano plazo. Los Estados Miembros también expresaron preocupación porque la Secretaría había proporcionado únicamente a la CCAAP el anexo del presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 que contenía la información técnica detallada sobre costos, y el CPC consideró importante recalcar que dicho anexo podría proporcionarse también a los Estados Miembros a solicitud de éstos⁸.

El Comité del Programa y de la Coordinación

Aparente duplicación y métodos de trabajo tediosos

28. Las críticas formuladas usualmente sobre la función del CPC en el proceso y repetidas a los Inspectores, si bien con distinto énfasis, por los funcionarios entrevistados y por algunas delegaciones, se refieren principalmente a dos aspectos: duplicación con la Quinta Comisión y métodos de trabajo tediosos (comité de redacción).

La Quinta Comisión

Asunción de las funciones del CPC y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP); concentración en detalles poco importantes; adopción de un nivel monetario a último momento

29. Las críticas formuladas en relación con la función de la Quinta Comisión en el proceso consisten principalmente en que: los Estados Miembros duplican la labor del CPC en el examen de los aspectos programáticos del presupuesto por programas; los Estados Miembros se concentran en información presupuestaria poco importante (por ejemplo, reclasificación de puestos, número de puestos necesarios para un subprograma, etc.) en vez de dedicarse a cuestiones estratégicas; al parecer los Estados Miembros usurpan la función de la CCAAP mediante su examen de información presupuestaria detallada; el nivel general de recursos decidido por los Estados Miembros no concuerda con los resultados de su análisis sección por sección y con el tiempo y esfuerzo dedicados a ese proceso. A último momento se decide un nivel monetario sin tener en cuenta las consideraciones programáticas y los objetivos que deberán alcanzarse durante el bienio.

La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

Reuniones casi sin interrupción

30. El engorroso proceso presupuestario de las Naciones Unidas también ha afectado negativamente a la CCAAP, que ahora se ve obligada a trabajar prácticamente sin interrupción, con el correspondiente aumento de los costos para los Estados Miembros.

Incapacidad de cumplir su mandato en relación con el Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas

31. Pese a las misiones periódicas de los miembros de las CCAAP a los organismos especializados y al OIEA, la pesada carga de trabajo relacionada con el proceso presupuestario de las Naciones Unidas ha disminuido la calidad y el alcance del asesoramiento proporcionado por la Comisión Consultiva a la Asamblea General en el desempeño de sus funciones de supervisión de los presupuestos de los organismos especializados de conformidad con el Artículo 17 de la Carta⁹. Algunas delegaciones consideran que esa situación es especialmente indeseable porque impide que la Asamblea General, entre otros, se entere de la evolución de los procesos presupuestarios de los organismos y el OIEA.

II. MEJORAMIENTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LAS NACIONES UNIDAS: OPCIONES

32. Teniendo en cuenta el análisis de las deficiencias que se hace en el capítulo I y el examen de la experiencia y las prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas, los Inspectores consideran que la Asamblea General podría estudiar tres opciones para mejorar el proceso de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación de las Naciones Unidas. Estas opciones se exponen y justifican a continuación.

A. Opción 1

1. Planificación y programación

Necesidad de un marco estratégico

33. A falta de un marco y objetivos estratégicos explícitos que orientaran su labor futura, las Naciones Unidas adoptaron un enfoque de la presupuestación basado en los resultados. Las consultas que llevaron a cabo los Inspectores durante la preparación del presente informe pusieron de manifiesto cierto grado de escepticismo por parte de los funcionarios de la Secretaría y algunos Estados Miembros respecto del sentido de elaborar planes estratégicos o planes a largo plazo para las Naciones Unidas, habida cuenta del entorno mundial cambiante y dinámico a que debe hacer frente la Organización. También se expresó el temor de que ese proceso pudiera ir acompañado de negociaciones complejas y prolongadas.

34. Por otro lado, tanto las delegaciones como algunos funcionarios de la Secretaría compartieron en general la opinión, transmitida a los Inspectores, de que los objetivos de desarrollo del Milenio y las metas y los objetivos fijados en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas celebradas desde principios del decenio de 1990 podían servir de guía

general para la planificación a largo plazo en las Naciones Unidas. Se reconoció también claramente la necesidad de vincular los objetivos de desarrollo del Milenio y otras metas y objetivos convenidos mundialmente con la labor y las actividades de la Organización. Por consiguiente, los Inspectores consideran que hay suficiente consenso respecto de los elementos en que la Secretaría puede basarse para formular, en estrecha consulta con los Estados Miembros y haciéndolos participar en el proceso desde las primeras etapas, un documento estratégico, que fije la orientación de la planificación a más largo plazo de los programas de la Organización.

35. Esta opinión es ampliamente avalada por la experiencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas que decidieron adoptar un enfoque basado en los resultados partiendo de un marco estratégico que les proporcione una filosofía y una orientación general a largo y mediano plazo. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) formuló y aprobó un marco estratégico para el período 2000-2015; la Organización Mundial de la Salud (OMS) preparó una estrategia institucional; y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) preparó una estrategia de mediano plazo para el período 2001-2005. Otras organizaciones han procedido del mismo modo, entre ellas, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Unión Postal Universal (UPU) (véase el anexo). La Organización Marítima Internacional (OMI) se encuentra en el proceso de preparación de un plan estratégico para un período de seis años.

36. Mediante los documentos del marco estratégico, los Estados Miembros tratan de proporcionar a sus organizaciones los marcos normativos a largo plazo claros y bien definidos necesarios para orientar la planificación de los programas durante un período determinado. También tratan de determinar la orientación que deben tomar sus organizaciones y qué deben hacer. Los elementos comunes a la mayoría de esos documentos son una relativa concisión, la definición del contexto mundial, las metas que debe fijarse la Organización y los objetivos estratégicos que deben alcanzarse para cumplir esas metas. Muchos de esos documentos incluyen criterios para el establecimiento de prioridades, tarea que se realizaba anteriormente junto con la primera etapa de la asignación de recursos. El entendimiento y el reconocimiento de que esos documentos pueden ser suficientemente flexibles para reflejar la evolución y el cambio de las circunstancias es inherente al proceso. Ello, sin embargo, no disminuye su valor como instrumento de orientación necesario para la planificación en el contexto de una presupuestación basada en los resultados.

37. De hecho, la propia Asamblea General reconoció implícitamente el valor de los documentos de orientación estratégica cuando recomendó que el informe del Secretario General titulado "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio"¹⁰ se considerara como una guía útil para la aplicación de la Declaración del Milenio¹¹. A pesar de las reconocidas limitaciones del documento en el contexto de las Naciones Unidas¹², se alentó a los directores de los programas de las Naciones Unidas a que lo tuvieran en cuenta al examinar las actividades programáticas que se incluirían en el presupuesto por programas para el bienio 2004-2005¹³.

38. Los Inspectores están convencidos de que la formulación de un marco estratégico para las Naciones Unidas, que contenga los elementos indicados más arriba, es esencial para la aplicación efectiva de un enfoque de la presupuestación basado en los resultados y constituye la base que

tanto se necesita para mejorar los demás elementos del proceso de presupuestación de las Naciones Unidas.

Programación

39. La formulación de un marco estratégico debería facilitar la reformulación de los programas en una forma concebida estratégicamente que excediera las necesidades a corto plazo de algunos mandatos legislativos vigentes. Los objetivos estratégicos deberían transmitirse en forma descendente a los diversos niveles programáticos y subprogramáticos mediante una serie de objetivos conexos. De este modo se garantizaría que una actividad que se encuentra en el extremo final de la labor de la Organización se vincule en forma significativa con los objetivos estratégicos y que el producto de esa actividad contribuya al logro de las metas generales de la organización. También es necesario prestar más atención a los objetivos interprogramáticos y compartidos por varios programas. Ese examen de la programación es la clave para mejorar el proceso presupuestario de las Naciones Unidas.

40. La mayoría de las demás organizaciones de las Naciones Unidas informaron de que el mejoramiento de su proceso de programación se había basado primordialmente en la racionalización, reestructuración o reformulación de los programas. La FAO preparó un Nuevo Modelo de Programación para atender a las necesidades de la presupuestación basada en los resultados. Como parte de su nuevo enfoque de la programación, la FAO también definió 16 esferas prioritarias para la adopción de medidas interdisciplinarias. En la OMS, cuando a partir del período 2002-2003 se hizo el gran cambio y se inició una presupuestación estratégica, se reagruparon los programas y se integraron los tres niveles de la organización -mundial, regional y nacional-, con los mismos objetivos generales, resultados previstos e indicadores. La OIT volvió a formular y agrupar sus programas con arreglo a cuatro objetivos estratégicos y diez objetivos operacionales, además de los seis objetivos de política intersectoriales o compartidos. En la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), se derivaron dos programas principales del plan de actividades.

41. Los Inspectores están convencidos de que es necesario reformular, reestructurar y/o racionalizar los programas de las Naciones Unidas, sobre la base de orientaciones y objetivos estratégicos, para que los Estados Miembros puedan hacer la programación basada en los resultados indispensable para la presupuestación. Se mejorarían así la presentación del presupuesto por programas y el vínculo entre los diversos elementos del proceso.

El instrumento de programación

42. Los Inspectores consideran que el plan de mediano plazo debe dejar de ser el principal instrumento de programación de las Naciones Unidas debido a las deficiencias que se señalaron en el capítulo I.

43. La programación debería realizarse directamente en el contexto del documento del presupuesto por programas. Esto permitiría que los programas se formularan lo más cerca posible del momento de su ejecución, sin perder la dirección estratégica que proporciona el marco estratégico. De este modo también se evitaría el examen anual de aspectos programáticos detallados por los Estados Miembros durante el bienio. Se mejoraría además el examen estratégico de los programas, entre otras cosas, mediante una evaluación coherente del vínculo

entre los productos propuestos en el presupuesto por programas y los objetivos estratégicos y las metas generales de la Organización.

44. La mayoría de las demás organizaciones de las Naciones Unidas, incluidos el OIEA, la OMS y la OMPI, aplican este enfoque. La OMS explicó que lo hacía porque tenía el convencimiento de que la traducción de las políticas en medidas prácticas era más eficaz si se efectuaba mediante un presupuesto por programas y planes operacionales preparados más cerca del momento de la ejecución¹⁴.

45. De hecho, este enfoque se aplicó parcialmente en las propias Naciones Unidas cuando se preparó el presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 para el programa de asuntos económicos y sociales, que reflejaba el examen efectuado por la Asamblea General en su quincuagésimo séptimo período de sesiones de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Esta práctica, incidental pero ilustrativa, debería institucionalizarse y aplicarse sistemáticamente a la programación en las Naciones Unidas.

2. Presupuestación

Esbozo del presupuesto

46. Los Inspectores consideran que el esbozo del presupuesto de las Naciones Unidas ya no cumple su propósito, de carácter fundamentalmente político. La adopción de un enfoque de la presupuestación basado en los resultados requiere un alto nivel de confianza entre los Estados Miembros y la Secretaría, especialmente en la disciplina y planificación financieras. La estimación de los recursos debería basarse, en principio, en la cuantía general del presupuesto por programas anterior.

47. Cuando la Secretaría estimara que se necesita y justifica un cambio en la cuantía general de un presupuesto en comparación con el presupuesto anterior, debería celebrar consultas transparentes en una etapa temprana del proceso de presupuestación con los Estados Miembros y grupos de Estados Miembros para advertirles de ese cambio y sus causas, y tener en cuenta sus comentarios al respecto antes de finalizar el proyecto de presupuesto por programas. Esa práctica se ha seguido satisfactoriamente en el OIEA y es coherente con la recomendación que hacen los Inspectores más adelante de que se mejoren los métodos de trabajo de la Secretaría y se promueva una mayor confianza entre ésta y los Estados Miembros.

48. Si el presupuesto por programas se convirtiera en el principal instrumento de programación como se recomienda, sería durante su preparación que las prioridades programáticas se correlacionarían por primera vez con las prioridades en materia de recursos. Los Inspectores recomiendan, pues, que el esbozo del presupuesto se elimine del proceso de presupuestación de las Naciones Unidas.

49. De hecho, los Inspectores no encontraron ninguna práctica análoga en las organizaciones de las Naciones Unidas examinadas para los fines del presente informe. La FAO tenía un esbozo de programa de labores y presupuesto a principios del decenio de 1990, pero éste se eliminó en 1997 por recomendación de su Consejo, que consideró que constituía una duplicación de las tareas del proceso de presupuestación¹⁵. Una decisión análoga de la Asamblea General

racionalizaría el proceso de presupuestación y es enérgicamente recomendada por los Inspectores.

Presupuesto por programas

50. La naturaleza y la calidad del documento del presupuesto por programas dependen del enfoque que la Organización aplique a la planificación y la programación. Por consiguiente, si los programas se conciben estratégicamente y se formulan bien, con objetivos interprogramáticos y compartidos, debería obtenerse un documento de presupuestación estratégica mejorado en el que los recursos que la Organización asignara para el bienio se utilizaran para hacer progresar la consecución de los objetivos estratégicos y las metas de la Organización, definidos en el marco estratégico. Si se aplican las recomendaciones de esta sección, el documento del presupuesto por programas se convertiría en el principal instrumento programático de las Naciones Unidas, y durante su preparación los programas se detallarían por primera vez en el bienio.

51. En lo que respecta a la cantidad de información que se suministra en el documento básico, es evidente que el análisis del presupuesto basado en los resultados requiere por su naturaleza menos datos financieros, lo cual es coherente con la necesaria reorientación de los Estados Miembros hacia una programación basada en los resultados y una presentación racionalizada del documento del presupuesto por programas.

52. Ya en muchas organizaciones (el OIEA, la OIT y la OMS, por ejemplo) la cantidad de información sobre el presupuesto presentada a los Estados Miembros en el documento impreso del presupuesto por programas se ha reducido considerablemente (incluida la información relativa a la dotación de personal en muchos casos) o se suministra de otro modo. El OIEA proporciona información presupuestaria detallada en una sección electrónica especial incorporada en el sitio web oficial del organismo, que es accesible a los Estados miembros. La secretaría del OIEA también responde oficiosamente a las peticiones de datos financieros de los Estados miembros.

53. En el caso de las Naciones Unidas, seguirían proporcionándose datos financieros detallados a la Comisión Consultiva. Esto no significa que los Estados Miembros no puedan y no deban tener acceso a esa información; los Estados Miembros podrían pedir que los datos se incorporaran en un sitio web como hace el OIEA, o estudiar otras posibilidades. Además tendrán que mejorar su uso de los conocimientos de la Comisión Consultiva al examinar esos datos.

54. Está claro, sin embargo, que la omisión de datos financieros muy detallados en el documento del presupuesto por programas es coherente con el concepto y la naturaleza de la presupuestación basada en los resultados, pues para ésta lo importante es la rendición de cuentas y los resultados obtenidos con los recursos asignados. En este contexto, los Inspectores subrayan la absoluta necesidad de promover una cultura de confianza entre los Estados Miembros y la Secretaría, cuya falta es evidente y que resulta indispensable para facilitar la transición cultural hacia un enfoque de la presupuestación basado en los resultados.

55. La solución no consiste en proporcionar cada vez más datos financieros. Se necesitan documentos mejores, más específicos y más estratégicos, comprensibles para los Estados Miembros en general. De este modo también se promoverían los intereses de la mayoría de los

Estados Miembros que no tienen recursos de personal para ocuparse de las actividades de las Naciones Unidas en detalle. Es fundamental asimismo el hecho de que ni este cambio ni ninguno de los cambios al actual proceso recomendados por los Inspectores menoscabarán la supervisión por los Estados Miembros del proceso presupuestario.

3. Supervisión y evaluación

56. El Secretario General puso de manifiesto su intención de elaborar un sistema más estricto de evaluación y supervisión¹⁶. Los Inspectores consideran que la primera medida para establecer un régimen de evaluación más estricto sería el establecimiento de una infraestructura interna sólida de supervisión y evaluación en toda la Secretaría, mediante, entre otras cosas, sistemas de información apropiados y directores de programas bien capacitados, conscientes de las necesidades y el valor de la autoevaluación. Una mejor autoevaluación sistemática de los directores de los programas debería constituir la base de ese régimen mejorado, que se complementaría y suplementaría mediante evaluaciones periódicas internas y externas.

57. El sistema mejorado también permitiría que la Secretaría presentara informes sobre el rendimiento y la ejecución de los programas a los Estados Miembros con mayor frecuencia, a fin de proporcionarles orientaciones normativas oportunas para los planes futuros y para que ajusten sus decisiones en materia de asignación de recursos. Esto es fundamental para que los programas y el presupuesto sigan siendo pertinentes para atender a las necesidades futuras. Los Estados Miembros no pueden permitirse financiar programas terminados, obsoletos, de utilidad marginal o ineficaces. Un sistema más estricto de supervisión y evaluación tendría mayor capacidad para identificar esos programas y permitiría la reorientación significativa de los recursos.

58. Varias organizaciones reconocieron desde el primer momento que la presupuestación basada en los resultados requería un sistema más estricto de supervisión y evaluación. La OMPI prepara planes de trabajo anuales junto con el presupuesto por programas, que se utilizan para la planificación y supervisión de las actividades durante el bienio. El uso sistemático de planes de trabajo anuales proporciona un instrumento interno para facilitar la supervisión, entre otros por la oficina del contralor, de los progresos y la ejecución de las actividades previstas en toda la organización. Aún más significativo es el hecho de que la secretaría de la OMPI informa a los Estados miembros sobre el rendimiento y la ejecución de los programas en varias etapas en el curso del bienio. Esos informes aumentan las oportunidades que tienen los Estados miembros de tener en cuenta los resultados de las evaluaciones durante el proceso presupuestario para incluirlos en los planes inmediatos y futuros y orientar en consecuencia sus decisiones en materia de asignación de recursos. Organizaciones como la FAO y el OIEA están preparando sistemas análogos que permitan la presentación de informes más frecuentes e idóneos a los Estados miembros¹⁷.

4. Participantes en el proceso presupuestario de las Naciones Unidas

59. La preparación del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para un bienio futuro comienza internamente dentro de la Secretaría en el mes de septiembre del primer año del bienio en curso (septiembre de 2002 para el bienio 2004-2005); es decir, unos 16 meses antes de que se inicie el bienio correspondiente, lo cual coincide en gran medida con la práctica establecida en la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas¹⁸.

60. Los Estados Miembros participan en el proceso de presupuestación de las Naciones Unidas principalmente a través del CPC y de la Quinta Comisión (Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto). Esta práctica también coincide con la de la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, en las cuales el examen de los aspectos programáticos y/o financieros se efectúa en el curso de un proceso intergubernamental de dos etapas¹⁹. Además, la Comisión Consultiva apoya la labor de la Quinta Comisión realizando un examen técnico del presupuesto por programas.

La Secretaría

Calidad de la documentación

61. La necesidad y las posibilidades de que la Secretaría proporcione documentación mejorada y más adecuada se ha tenido en cuenta en el examen efectuado de los diversos elementos del proceso presupuestario. Los Inspectores consideran que las recomendaciones que se han hecho en materia de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación deberían mejorar considerablemente la calidad de la documentación presentada por la Secretaría para cada uno de los elementos del proceso, y que ésta sería más clara y pertinente para los Estados Miembros.

62. Al preparar el presupuesto por programas y concebir y formular los programas, la Secretaría podría considerar la adopción de prácticas más participativas, tanto a nivel de los departamentos como de toda la Organización, a fin de que todos los interesados tomaran parte en el proceso. La OMPI establece un grupo de tareas que proporciona una perspectiva más amplia y mejora la coordinación de los programas durante la preparación de los programas y el presupuesto. Una práctica análoga se encuentra en la OACI, donde un Grupo Superior de Gestión proporciona apoyo interno general al proceso, asegurándose de su coherencia con las orientaciones y aportando asesoramiento estratégico sobre los objetivos operacionales.

La información a los Estados Miembros y la cuestión de la confianza

63. El mejoramiento de la documentación que prepara la Secretaría promovería la confianza entre ésta y los Estados Miembros; con todo, la temprana participación de estos últimos en la preparación de los documentos, incluido el marco estratégico del presupuesto por programas, es fundamental en todo el proceso. Para tal fin, la Secretaría debe dar a conocer su posición a los Estados Miembros en la etapa inicial y solicitar sus comentarios, especialmente mediante la celebración oportuna de reuniones informativas y consultas oficiosas, y el suministro de notas conceptuales y explicativas. Ese diálogo oficioso incluiría, además de las delegaciones a la Quinta Comisión, las delegaciones a otras comisiones orgánicas de la Asamblea General, y se relacionaría con la concepción estratégica y la reformulación de sus programas correspondientes. De este modo se lograría la transparencia en el proceso y se permitiría al mismo tiempo que la Secretaría determinara mejor las preocupaciones y prioridades de los Estados Miembros.

64. Ese método de consultas ha demostrado ser muy fecundo en otras organizaciones, en particular la FAO, el OIEA y la OMPI. Estas tres organizaciones informaron de que, aunque el método de consultas e información utilizado para efectuar la presupuestación basada en los resultados suponía muy probablemente más gastos internos, sobre todo el principio, por concepto de horas de trabajo²⁰, la mayor interacción con los Estados miembros en diversas etapas del

proceso había permitido una mejor determinación de sus necesidades y prioridades. Esto, a su vez, se reflejaba en una mejor formulación y ejecución de los programas, apoyadas por un mejor sistema de supervisión y evaluación. Además, las tres subrayaron que ese enfoque había aumentado la confianza en la organización y su labor entre los Estados miembros, así como el sentido de responsabilidad de estos últimos por la labor realizada.

Comité del Programa y la Coordinación (CPC)

Duplicación de la labor de la Quinta Comisión y métodos de trabajo engorrosos (comité de redacción)

65. En lo que respecta a la duplicación de la labor de la Quinta Comisión, muchas delegaciones y algunos funcionarios de la Secretaría señalaron que desde 1997, el CPC ha logrado el consenso en relación con todos los programas incorporados en el plan de mediano plazo, con excepción de uno o dos casos, por falta de voluntad política. La Quinta Comisión aprobó, pues, esos programas prácticamente sin debate.
66. Los Inspectores tienen dificultad para entender cómo un examen directo de todos los aspectos programáticos en la Quinta Comisión, dada su composición universal, produciría un proceso presupuestario más eficiente. Por ejemplo, la información sobre los costos proporcionada por la Secretaría a los Inspectores revela que de los 10 millones de dólares estimados para el costo anual del proceso presupuestario, más de la tercera parte (3,5 millones) guarda relación con las sesiones oficiales de la Quinta Comisión. Sólo cabe esperar que esta cifra aumente considerablemente si la Quinta Comisión examina los aspectos programáticos a fondo, en reuniones oficiales y oficiosas.
67. Además, algunas delegaciones expresaron dudas respecto de la competencia de la Quinta Comisión para examinar los aspectos programáticos sustantivos de la labor de otras comisiones de la Asamblea General. Señalaron también que el CPC era un órgano subsidiario de la Asamblea y que se alentaba a los Estados Miembros a que estuvieran representados a un nivel adecuado para aumentar los conocimientos técnicos de ese órgano²¹. La responsabilidad de garantizar esa calidad de la representación depende de los miembros del CPC, y de la Asamblea General, que elige cada tres años a los miembros de su "principal órgano subsidiario" encargado de la planificación, la programación y la coordinación²².
68. En cuanto a sus métodos de trabajo engorrosos, el CPC empezó a examinarlos en los últimos años. Sin embargo, el examen realizado a efectos del presente informe reveló que entre las principales causas de las deficiencias de los métodos de trabajo que utiliza el Comité para examinar los programas de las Naciones Unidas se encuentran la calidad y la naturaleza de la documentación que se presenta a ese órgano.
69. El método abreviado de "copiar y pegar" (copiar de los mandatos legislativos y pegar en el plan de mediano plazo) que se utiliza para la preparación del plan de mediano plazo, fue aplicado por los miembros del CPC cuando examinaron los programas, con lo cual ese órgano se transformó prácticamente en un comité de redacción. Por consiguiente, cabe esperar que los programas formulados estratégicamente por la Secretaría generen debates estratégicos entre los Estados Miembros y orientaciones normativas mejoradas.

70. Además, una vez que se adopte el marco estratégico recomendado, si se elimina el plan de mediano plazo y se utiliza el presupuesto por programas como principal instrumento de programación para la Organización tal como se propone, se requerirá un único examen de los aspectos programáticos durante el bienio. De este modo, el Comité podría dedicar más tiempo y atención al mejoramiento de su función de evaluación (y coordinación), en particular durante el primer año del bienio (años pares).

71. Se tendría así en cuenta la opinión general de que es necesario mejorar la función de supervisión y evaluación del CPC. Sin embargo, dicha función sólo puede mejorarse en el contexto del mejoramiento general del sistema de supervisión y evaluación, como se indicó anteriormente. Además, esta evaluación no puede repercutir favorablemente en el proceso de presupuestación a menos que sus resultados se tengan en cuenta en los programas inmediatos y futuros. Por consiguiente, es difícil ver cómo el CPC podría desempeñar una función eficiente de supervisión y evaluación si no participa desde el comienzo en los aspectos de planificación y programación del proceso de presupuestación, y viceversa.

72. Por tal razón, es necesario que el CPC asuma plenamente la función que se le ha asignado de órgano subsidiario principal de la Asamblea General para la planificación y la programación. Esto sólo puede lograrse mediante una actitud responsable y una disciplina autoimpuesta de los Estados Miembros para adoptar prácticas que impidan toda posible duplicación de la labor de planificación y programación entre el CPC y la Quinta Comisión, como se indica a continuación.

Quinta Comisión

73. La cuestión de la duplicación de tareas entre la Quinta Comisión y el CPC se ha tratado parcialmente más arriba. Aunque *de jure* tal vez no sea posible ni aconsejable eliminar por completo la duplicación de tareas, es evidente que se necesita cierto grado de autodisciplina y responsabilidad por parte de las delegaciones a la Quinta Comisión para evitar toda posible duplicación *de facto*. Se ha demostrado que esto es posible si existe la voluntad política necesaria. Por ejemplo, la práctica de aprobar por consenso el presupuesto de las Naciones Unidas se recomienda implícitamente en la resolución 41/213 de la Asamblea General, que pide "el acuerdo más amplio posible", sin perjuicio del proceso de adopción de decisiones estipulado en la Carta de las Naciones Unidas o en el Reglamento de la Asamblea General.

74. Además, cuando se examinó el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, se eliminó completamente la presentación oficial, sección por sección, en la Quinta Comisión, pese a que algunas delegaciones se mostraron reacias, en el entendimiento de que los directores de los programas responderían a todas las preguntas concretas que se plantearan en las consultas oficiosas. Durante las consultas oficiosas las delegaciones deberían evitar la repetición de declaraciones generales de posiciones ya expresadas en las sesiones oficiales y, en cambio, centrarse directamente en la conciliación de las diferencias entre las distintas posiciones. La Asamblea General debería alentar a los Estados Miembros a que adoptaran esas prácticas para mejorar y racionalizar el proceso de negociación sobre el presupuesto por programas.

75. En cuanto al examen de los aspectos financieros del presupuesto por programas, durante mucho tiempo la práctica establecida en la Quinta Comisión ha sido que los informes y las recomendaciones de la Comisión Consultiva constituyan la base y el punto de partida del debate al respecto. Sin embargo, en los últimos años esta práctica no se respetó y los debates se

prolongaron, con lo cual aumentó la tendencia a la microgestión durante el examen del presupuesto y a distraer el debate del análisis de los fines y los medios, como exige el enfoque basado en los resultados. Debe alentarse a los Estados Miembros a que vuelvan, en la mayor medida posible, a la práctica anterior. De otro modo, los Estados Miembros deberán tomar medidas estrictas para resolver los problemas que genera esta desviación a fin de que la Asamblea General pueda optimizar el uso y los productos de ese órgano técnico.

76. Por último, los Inspectores observaron en el curso de la preparación del presente informe que algunos representantes de los Estados Miembros ante la Quinta Comisión desconocían básicamente el proceso presupuestario de la Organización o las necesidades relacionadas con la adopción de un enfoque de la presupuestación basado en los resultados. Ello es normal, habida cuenta del cambio periódico de los representantes que los Estados Miembros envían a la Comisión. En su informe sobre la presupuestación basada en los resultados y la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas²³, la Dependencia Común de Inspección recomendó que la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones organizaran seminarios y talleres para ayudar al personal y a los representantes de los Estados Miembros a familiarizarse con la presupuestación basada en los resultados.

77. Se informó a los Inspectores de que se impartía cierto grado de capacitación sobre presupuestación basada en los resultados a los directores de los programas y otros funcionarios, pero que no existía ningún tipo de orientación informativa para los representantes de los Estados Miembros ante la Quinta Comisión. Los talleres podrían ayudar a producir el deseado aumento de interés de los representantes de los Estados Miembros en un enfoque basado en los resultados. La Mesa de la Quinta Comisión podría desempeñar un papel más activo en la organización de esos talleres antes del comienzo de cada período de sesiones de la Asamblea General, y también podría facilitar reuniones oficiosas para que los funcionarios de la Secretaría informen a los Estados Miembros.

Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP)

78. Cabe esperar que el presupuesto formulado estratégicamente y el proceso presupuestario mejorado que se propone más arriba, junto con el continuo perfeccionamiento de las técnicas de presupuestación basada en los resultados alivien el volumen de trabajo de la CCAAP relacionado con el proceso presupuestario de las Naciones Unidas. Esto tal vez le permita agilizar sus períodos de sesiones y dedicar más tiempo al cumplimiento de su mandato relacionado con el artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, podría invitarse a la CCAAP a que informara a la Asamblea General sobre los resultados de sus misiones a los organismos especializados y el OIEA, incluida la más reciente evolución de la situación presupuestaria de esas organizaciones, así como las prácticas o técnicas que podrían resultar útiles en el contexto del presupuesto de las Naciones Unidas.

B. Otras opciones

79. La mayor parte de las propuestas para mejorar el proceso presupuestario de las Naciones Unidas incluidas en la opción 1 se aplicarían también a las opciones 2 y 3, con algunos cambios relacionados fundamentalmente con el instrumento de programación y sus vínculos con la asignación de recursos, como se indica a continuación.

Opción 2

80. En esta opción, el principal instrumento para la programación detallada seguiría siendo el documento del presupuesto por programas, y también se eliminaría el plan de mediano plazo. Sin embargo, antes de preparar el presupuesto por programas, la Secretaría presentaría a la Quinta Comisión, a través del CPC y la CCAAP, un documento de planificación breve para el siguiente bienio, basado en el marco estratégico recomendado en la opción 1, e indicando la orientación estratégica y la concepción de los programas para el bienio formulados a nivel de programa principal.

81. Este documento incluiría también una cuantía indicativa de los recursos necesarios para el bienio, su correlación con cada programa principal (un esbozo del presupuesto por programas adaptado). Este documento se presentaría dos años antes del bienio correspondiente, y sería la base para la preparación del documento del presupuesto por programas detallado. También serviría de instrumento para establecer prioridades programáticas mediante la asignación de recursos. La práctica del OIEA es análoga a la que aquí se propone.

82. Aunque esta opción puede tener la ventaja de proporcionar a los Estados Miembros en una etapa temprana datos sobre las orientaciones programáticas y los recursos necesarios para el bienio, a juicio de los Inspectores, obstaculizaría la agilidad y eficiencia de los procesos presupuestarios, puesto que el nuevo documento tendría que ser examinado por el CPC y la CCAAP dos años antes del bienio correspondiente, lo cual significaría una carga de trabajo adicional para esos dos órganos, posiblemente a expensas de otras funciones.

Opción 3

83. En esta opción, los programas incluidos en el plan de mediano plazo para un período de cuatro años se elaborarían y reformularían estratégicamente, sobre la base del marco estratégico recomendado en la opción 1. Además, se incluirían en el plan de mediano plazo cifras indicativas de recursos para los cuatro años a fin de vincular las prioridades programáticas con los recursos correspondientes (aunque éstos serían indicativos). El plan de mediano plazo sería un documento progresivo, que se revisaría y actualizaría cada dos años.

84. El documento del presupuesto por programas se prepararía sobre la base del plan de mediano plazo, con menos justificaciones programáticas y más información presupuestaria y estableciendo vínculos entre los productos propuestos para el bienio, los recursos y los objetivos estratégicos que se propone alcanzar. Fundamentalmente, haría operacional una parte del plan de mediano plazo para el bienio. Este es el enfoque que aplica la FAO a su proceso presupuestario²⁴.

85. Esta opción supone considerables cambios cualitativos en los actuales instrumentos de programación y presupuestación de las Naciones Unidas, pero pocos cambios en el engorroso proceso asociado actualmente con el examen anual por los órganos pertinentes de los aspectos programáticos detallados del plan de mediano plazo y ulteriormente del presupuesto por programas. Por consiguiente, los Inspectores no recomiendan este enfoque para las Naciones Unidas.

Notas

¹ A/RES/57/300, de 20 de diciembre de 2002.

² Informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387, de 9 de septiembre de 2002), párrs. 155 a 165.

³ *Ibíd.*, párr. 160.

⁴ A/RES/57/282. Véase también el "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005, título IV, sección 9, Asuntos económicos y sociales" (A/58/6 (Sect. 9), de 9 de abril de 2003).

⁵ A/57/387, de 9 de septiembre de 2002, párr. 162.

⁶ En su resolución 56/253, de 24 de diciembre de 2001, la Asamblea General observó con satisfacción la claridad de la presentación del proyecto de presupuesto por programas y celebró los constantes esfuerzos del Secretario General por mejorar el formato del proyecto de presupuesto por programas. En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005 se introdujeron nuevos elementos para fortalecer la presentación del presupuesto por programas, A/58/6 (Introducción, párr. 88).

⁷ Informe del Comité del Programa y de la Coordinación (A/58/16, de 10 de julio de 2003), 43º período de sesiones (9 de junio a 3 de julio y 9 de julio de 2003), párrs. 41, 53 y 71.

⁸ *Ibíd.*, párr. 90.

⁹ Esta cuestión se planteó también en el informe de la DCI titulado "Mejoramiento de la función de supervisión de la gobernanza: estructura, métodos de trabajo y prácticas en relación con los informes de supervisión" (A/57/58, de 18 de marzo de 2002).

¹⁰ Informe del Secretario General (A/56/326, de 6 de septiembre de 2001).

¹¹ Resolución 56/95 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 2001.

¹² Atendiendo a lo solicitado por la Asamblea General en su resolución 56/95, de 14 de diciembre de 2001, se preparó el informe como guía general a largo plazo para la aplicación de la Declaración del Milenio en todo el sistema de las Naciones Unidas. Las metas y estrategias incorporadas en él, por lo tanto, superan obviamente la capacidad de las propias Naciones Unidas. Además, en ese informe, que debía centrarse en los objetivos de desarrollo del Milenio, no se tuvieron en cuenta las metas y los objetivos convenidos en las conferencias mundiales y, por consiguiente, no se propusieron estrategias para alcanzarlos.

¹³ The United Nations Budget Instructions for 2004-2005, Introduction.

¹⁴ "Una estrategia institucional para la secretaría de la OMS: informe de la Directora General" (EB105/3, de 10 de diciembre de 1999). Véase también EB105/2000/REC/2.

¹⁵ Informe de la Conferencia de la FAO, 29º período de sesiones, Roma, 7 a 18 de noviembre de 1997 (C97/REP, párr. 119).

¹⁶ A/57/387, de 9 de septiembre de 2002, apartado e) del párrafo 167.

¹⁷ En 2001, el Director General de la FAO expuso en un boletín (DGB N° 2001/33, de 5 de noviembre de 2001) los elementos de un sistema de evaluación mejorado para la FAO. Éste contenía, entre otras cosas, el propósito y el alcance de la evaluación, su ámbito de aplicación, la participación del personal en el proceso y la presentación de informes a los directores, los órganos rectores y otros interesados. El OIEA presentó en 2002 a los Estados miembros los elementos de un nuevo sistema de evaluación mejorada en el documento "Reporting on programme results in the framework of the results-based budgeting" (GOV/INF/2002/5).

¹⁸ Con excepción de la UPU (ocho meses), la preparación del proyecto de presupuesto por programas para cada bienio comienza en las organizaciones examinadas entre 15 (OMPI) y 19 meses (OIEA) antes de que se inicie el bienio correspondiente.

¹⁹ Véase el anexo. Para mayores detalles acerca de la estructura de supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, véase el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Mejoramiento de la función de supervisión de la gobernanza: estructura, métodos de trabajo y prácticas en relación con los informes de supervisión" (A/57/58, 18 de marzo de 2002).

²⁰ Ninguna organización ha establecido un sistema de cómputo de los costos para su proceso presupuestario.

²¹ Resolución 3392 (XXX) de la Asamblea General, de 20 de noviembre de 1975.

²² Véase el mandato del CPC, anexo a la resolución 2008 (LX) del Consejo Económico y Social, de 14 de mayo de 1976.

²³ JIU/REP/99/3; A/54/287.

²⁴ La FAO tiene un plan a plazo medio progresivo de seis años.

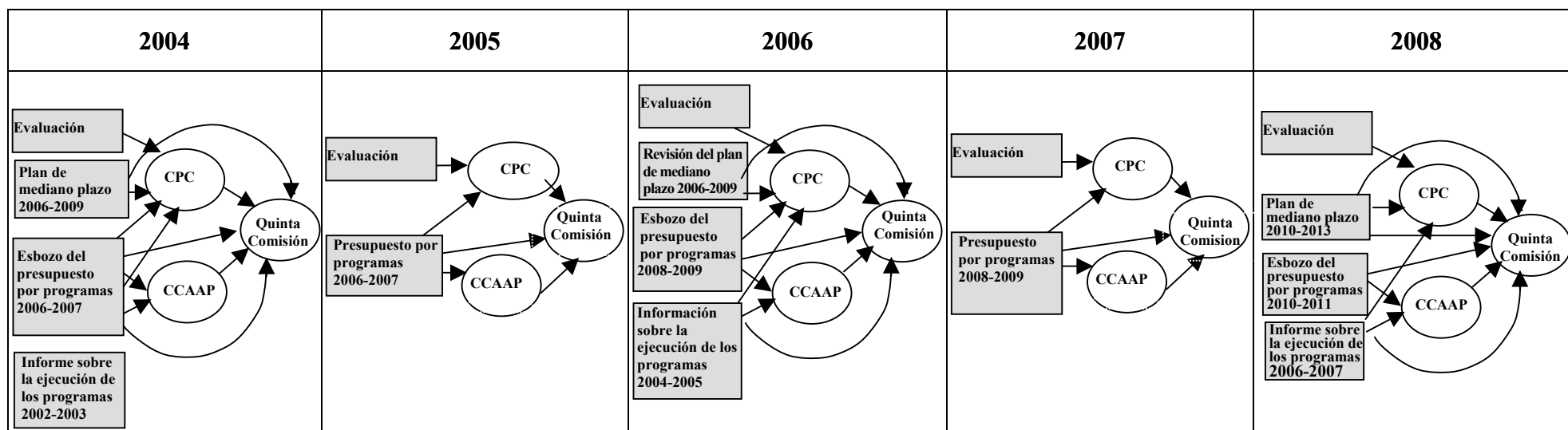
Anexo

Elementos del proceso presupuestario en algunas organizaciones de las Naciones Unidas

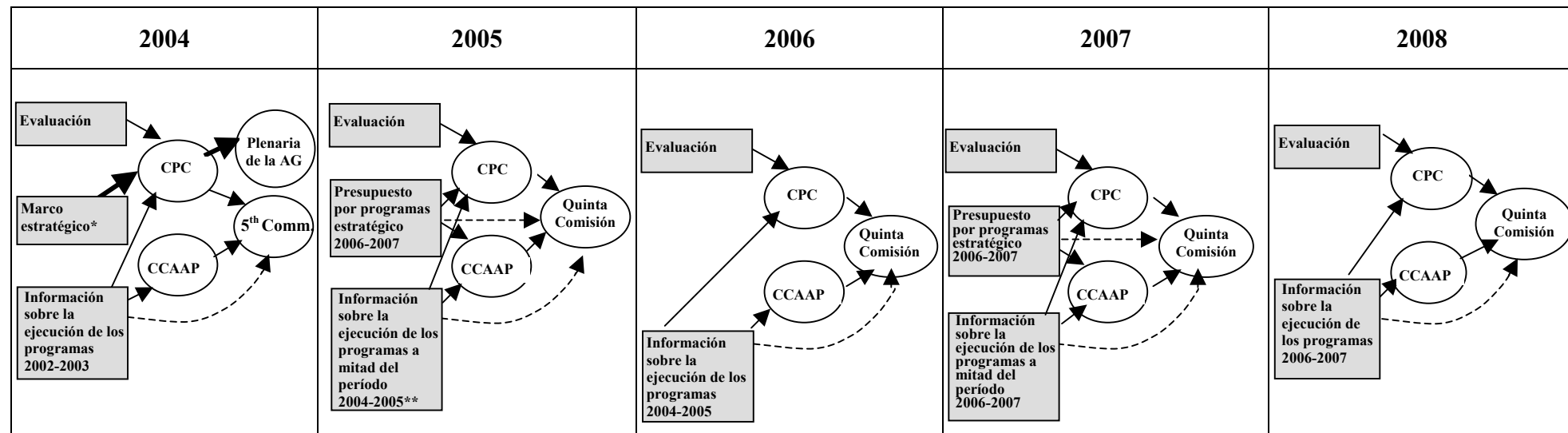
Org.	Planificación y programación		Presupuestación (presupuesto ordinario 2002-20003*)			Supervisión y evaluación		Órganos que participan en el proceso presupuestario	Observaciones
	Documentos	Vol. (págs. aprox.)	Documentos	Vol. (págs. aprox.)	Cuantía del presupuesto en millones	Documentos	Periodicidad		
Naciones Unidas	Plan de mediano plazo 2002-2005	310	Presupuesto por programas	2.000	2.890,8 US\$	Informe sobre la ejecución de los programas	Bienal	CPC CCAAP Quinta Comisión Asamblea General	
FAO	Marco estratégico 2000-2015	59	Programa de labores y presupuesto	269	736,1 US\$	Informe sobre la evaluación del programa	Bienal	Comité del Programa Comité de Finanzas Consejo Conferencia	El plan a plazo medio de seis años renovable se formula sobre la base del nuevo Modelo de Programación preparado para reflejar plenamente el enfoque del presupuesto basado en los resultados
	Plan a plazo medio 2004-2007	172				Informe sobre la ejecución del programa Evaluaciones temáticas	Bienal Según se decida		
OIEA	Estrategia de mediano plazo 2001-2005	23	Programa y presupuesto	200	443,6 US\$	Informe sobre los progresos alcanzados a mitad del periodo	Durante el periodo	Comité del Programa y de Presupuesto Junta de Gobernadores Conferencia general	Informe sobre la ejecución del programa presentado para 2002-2003
	Documento de planificación para el bienio del presupuesto por programas	30				Informe sobre la ejecución del programa	Bienal		
OACI	Plan de Acción estratégica	9	Presupuesto por programas "trienal" (2002-2004)	236	174,8 \$Can	Informe sobre la evaluación de la ejecución	Anual	Comité de Finanzas y otros comités (según corresponda) Consejo Asamblea	
OIT	Marco de políticas y estrategias para el periodo 2002-2005	34	Programas y presupuesto	175	434,0 US\$	Informe sobre la ejecución del programa	Durante el periodo y bienal	Comisión de Programas, Presupuesto y Administración Consejo de Administración Conferencia de la OIT	
OMI	Plan estratégico (en preparación)		Programa de trabajo y presupuesto	289	39,9 £	Informe sobre la situación de los principales programas	Durante el periodo y bienal	Consejo Asamblea	
UNIDO	Plan de actividades	3	Programa y presupuesto	92	133,7 euros	Informe sobre la ejecución financiera y de los programas	Durante el periodo y bienal	Comité del Programa y de Presupuesto Junta de Desarrollo Industrial Conferencia general	
UPU	Misión, objetivos, estrategia y tácticas	No se dispone de datos	Programa y presupuesto (2003-2004)	106	71,4 FS	Informe sobre la evaluación del programa (en revisión)	Anual	Consejo de Operaciones Postales (Comité de Coordinación y Comité de Gestión) Consejo de Administración	
OMS	Estrategia institucional	10	Presupuesto por programas	113	855,7 US\$	Informes sobre la evaluación de la ejecución del presupuesto por programas	Bienal	Comité de Desarrollo del Programa y Comité de Administración, Presupuesto y Finanzas Comités Regionales Junta Ejecutiva Asamblea	El programa general de trabajo se basa en la estrategia institucional y determina las prioridades para el presupuesto por programas
	Programa general de trabajo 2002-2005	10				Informes sobre la evaluación temática y programática	Según se decida		
OMPI	Visión y orientación estratégica de la OMPI	12	Programa y presupuesto	258	672,2 FS	Informe sobre el rendimiento de los programas Reseña de la ejecución de los programas	Durante el periodo y bienal Todos los años para el periodo enero-junio	Comité del programa y presupuesto Asamblea de los Estados miembros de la OMPI (17 Asambleas)	El programa y presupuesto incluye indicadores financieros aplicables todavía por un periodo de cuatro años después del bienio 2004-2005

* A menos que se indique otra cosa.

ACTUAL PROCESO PRESUPUESTARIO



PROCESO PRESUPUESTARIO PROPUESTO (OPCIÓN 1)



* El Marco Estratégico se presentaría, a través del CPC, al Plenario de la Asamblea General.

** Sistema mejorado de supervisión y evaluación.

*** Mayor atención del CPC a la supervisión en la evaluación en los años pares.

----- El examen se basa principalmente en los informes y recomendaciones del CPC y la CCAAP.