

Informe
sobre la planificación a plazo medio
en el sistema de las Naciones Unidas

por
Maurice Bertrand
Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Enero 1974

INFORME SOBRE
LA PLANIFICACION A PLAZO MEDIO
EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

por

Maurice Bertrand

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Enero 1974



Nota: Se emplea este título por razones de concisión. El informe sólo concierne de un modo directo a cinco organizaciones [las Naciones Unidas, la OIT, la UNESCO, la FAO y la OMS] y al PNUD. Las descripciones o las sugerencias que contiene este informe interesarán quizá a las demás organizaciones, pero las recomendaciones no les están directamente destinadas. Por el contrario, en el informe se estudian también problemas planteados por la programación por países de las actividades operacionales en el PNUD en relación con la programación a plazo medio.

Observaciones acerca de algunos de los términos
empleados en este informe

- 1º) Para la expresión "mecanismo intergubernamental" véase la nota del comienzo del capítulo IX, página 136;
- 2º) Por "comités políticos" se entiende el conjunto de los órganos intergubernamentales de expertos o tripartitos que han de pronunciarse sobre los programas y los presupuestos de las organizaciones o sobre los programas financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios como el PNUD: esta expresión incluye el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas. La expresión "comités intergubernamentales" es más corriente, pero no se puede aplicar a los consejos y comités de la OIT; por lo tanto, en general la hemos evitado;
- 3º) Los "consejos de las organizaciones" o "los comités y consejos rectores de las organizaciones" designan los comités y consejos que han de pronunciarse sobre los programas y el presupuesto en cada organización. En el caso de las Naciones Unidas, esta expresión incluye generalmente la CCAAP y el CPC;
- 4º) En el presente informe la expresión "las cinco organizaciones" designa a las Naciones Unidas, la OIT, la UNESCO, la FAO y la OMS.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
Capítulo I - El problema	1 - 11	1 - 10
Capítulo II - Los presupuestos por programas	12 - 34	11 - 28
Capítulo III - Los documentos de planes a plazo medio ...	35 - 56	29 - 42
Capítulo IV - Las reacciones de los consejos y comités de las distintas organizaciones	57 - 68	43 - 54
Capítulo V - La programación por países	69 - 80	55 - 64
Capítulo VI - Labor de las organizaciones internacionales: prioridades existentes y objetivos actuales	81 - 104	65 - 85
Capítulo VII - La definición de los problemas, prioridades y objetivos y la revisión necesaria de los mecanismos de adopción de decisiones	105 - 140	86 - 112
I. La identificación de los problemas, prioridades y objetivos y la necesidad de preparar "estimaciones previas"	109 - 118	89 - 95
II. Esquema tipo de relaciones entre secretarías y comités políticos	119 - 140	96 - 112
Capítulo VIII - Reorientación de las actividades de cooperación técnica y de las actividades de estudio e investigación	141 - 162	113 - 135
I. Reorientación de las actividades de cooperación técnica	146 - 157	118 - 130
II. La reorientación de las actividades de estudio e investigación	158 - 162	131 - 135
Capítulo IX - El problema del "mecanismo interguberna- mental" y la formulación de una segunda etapa de construcción de un sistema de programación	163 - 170	136 - 143
Capítulo X - Resumen y lista de recomendaciones	171 - 197	144 - 159
I. Resumen	171 - 188	144 - 153
II. Lista de recomendaciones	189 - 197	154 - 159
Anexo I	Las etapas de la adopción de un sistema de programación y de planificación en cuatro organismos, en las Naciones Unidas y en el PNUD	
Anexo II	Comparación entre el grado de precisión de los objetivos en los tres presupuestos por programas de la UNESCO, la OIT y la FAO	

CAPITULO I

EL PROBLEMA

1. Antigüedad y evolución del problema

La necesidad de introducir un poco de orden y claridad en la extraordinaria diversidad de las actividades -con demasiada frecuencia marginales- de las organizaciones internacionales y el deseo de seleccionar en este conjunto, mediante una concentración de esfuerzos, algunos programas cuya eficacia no pueda ser puesta en duda son tan antiguos como el propio sistema de las Naciones Unidas. A medida que iba aumentando el número de esferas económicas y sociales en las que los Estados miembros les pedían que actuaran, las organizaciones internacionales se preocupaban cada vez más de superar la contradicción fundamental existente entre su vocación universal y lo exiguo de sus recursos financieros. Así, las preocupaciones relativas a la programación, a la planificación, a una clara definición de sus objetivos, a una mejor elección de prioridades, a la evaluación de los resultados obtenidos, aparecieron tan pronto como empezaron a funcionar las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Ahora bien, no se encontraban soluciones que respondieran a esas necesidades de orden y eficacia con la misma rapidez con que crecían, se multiplicaban y se diversificaban los programas de actividad. No es, pues, sorprendente que desde hace algunos años, habida cuenta de una mayor austeridad financiera, se asista a un principio de aplicación de medidas más coherentes.

2. Las etapas de una evolución^{1/}

Los primeros presupuestos por programas -primeros ensayos de presentación conjunta del programa y del presupuesto- datan de los primeros años del decenio de 1950 en el caso de la UNESCO (1951) y de la FAO (1952); la OMS había optado ya en 1948 por este sistema de presentación. También en 1951 la UNESCO decidió, antes que ninguna otra organización, presentar un presupuesto bienal (1953-1954), y en 1957 hizo lo mismo la FAO (para el ejercicio 1958-1959); la OIT y las Naciones Unidas no adoptaron hasta más tarde el presupuesto por programas y el ciclo bienal: hacia el final del decenio de 1960 la OIT, en dos etapas sucesivas (ejercicio de 1967 y ejercicio de 1970-1971), y en 1972 las Naciones Unidas, que adoptaron simultáneamente las dos modificaciones para el ejercicio 1974-1975. Hacia la misma época, la FAO adoptó nuevas fórmulas más modernas de presupuesto por programas para el ejercicio 1972-1973 y la OMS lo hizo para el ejercicio de 1975. A partir de 1976, prepararán presupuestos por programas y bienales las cinco organizaciones.

La adopción de planes a plazo medio es mucho más reciente: en el caso de cuatro organizaciones sólo data de principios del decenio de 1970 (la OMS había comenzado ya en 1952 a preparar "programas de trabajo para un período determinado", concretamente de cinco años). Ahora existen ya esbozos de planes a plazo medio de las formas más diversas en las cinco organizaciones. En 1970 el PNUD adoptó, a su vez, el sistema de la "programación por países" (aprobación del "consenso para el período 1972-1976"). Algunas organizaciones comienzan a pensar en la posibilidad de aplicar una fórmula parecida: la OMS incluye "programas por países" en su presupuesto para 1975; la FAO y la UNESCO, por su parte, han emprendido varios estudios por países que podrán también servir de base a un sistema de programación.

3. Fin de una primera etapa

El examen de los documentos de programación y planificación a que se procederá en el capítulo siguiente mostrará que por sí misma esta lista de fechas sólo tiene una importancia limitada, por cuanto las expresiones "presupuesto por programas" y "plan a plazo medio" abarcan realidades sensiblemente diferentes según las organizaciones.

^{1/} Cf. cuadro I adjunto. En el anexo I se dan detalles más precisos.

Cuadro I

Principales fechas de adopción y aplicación de diversas medidas
relativas a un sistema de programación

- Adopción de un presupuesto por programas

OMS	-		desde el principio
	- 1972	modificación para el ejercicio económico de	1975
UNESCO	- 1951	para el ejercicio económico de	1953-1954
FAO	- 1952	para el ejercicio económico de	1953
	- 1969	modificación para el ejercicio económico de	1972-1973
OIT	- 1966	para el ejercicio económico de	1967
ONU	- 1972	para el ejercicio económico de	1974-1975

- Adopción de un presupuesto bienal

UNESCO	- 1951	para el ejercicio económico de	1953-1954
FAO	- 1957	para el ejercicio económico de	1958-1959
OIT	- 1968	para el ejercicio económico de	1970-1971
ONU	- 1972	para el ejercicio económico de	1974-1975
OMS	- 1973	para el ejercicio económico de	1976-1977

- Adopción de un plan a plazo medio

OMS	- 1952	programa de trabajo para un período determinado	(5 años)
UNESCO	- 1968	para el período	1971/1976 (6 años)
	- 1970	segundo plan para el período	1973/1978 (6 años)
FAO	- 1969	para el período	1972/1977 (6 años)
OIT	- 1970	para el período	1972/1977 (6 años)
		segundo plan para el período	1974/1979 (6 años)
ONU	- 1972	para el período	1974/1977 (4 años)
OMS	- 1972	nueva fórmula que comenzará a aplicarse en	1976

- Adopción de la programación por países

PNUD	- 1970	aprobación del "consenso" aplicación a 82 países en 1972 y 1973 por un período de 5 años en general	1972/1976
OMS	- 1973	primeros programas por países en el presupuesto por programas para 1975	1975
FAO/UNESCO	- 1971/ 1973	primeros estudios por países	1971/1973

Sin embargo, merece la pena señalar la aceleración de este proceso ocurrida a partir de 1966^{1/}. Los tres años de 1970, 1971 y 1972, con la adopción por el PNUD (1970) de la programación por países, el comienzo de su aplicación sistemática, la aprobación de las resoluciones WHA 25.23 y WHA 25.24, de fecha 23 de mayo de 1972^{2/}, por la Asamblea Mundial de la Salud y, por último, la votación de la resolución 3043 (XXVII)^{3/} por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 19 de diciembre de 1972, marcan el final de la primera fase de un proceso que según parece ha de conducir a la renovación de los métodos de actuación de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

4. Necesidad de un estudio comparado

Los diversos comités intergubernamentales competentes de las organizaciones arriba mencionadas han tenido oportunidad, sobre todo en los últimos años, de examinar o reexaminar seriamente los problemas que plantea la aplicación de estos métodos, y varios de ellos han podido adquirir una verdadera experiencia del sistema de la presupuestación por programas, o más recientemente del sistema de la planificación a plazo medio y de la programación por países. Sin embargo, estos diversos comités, consejos o conferencias únicamente han podido ocuparse, de manera general, lo que se comprende fácilmente, de la experiencia iniciada en la organización respecto de la cual tenían competencia: no se les ha dado la oportunidad de establecer comparaciones muy precisas entre las distintas experiencias en marcha. Ahora bien, la adopción general de la presupuestación por programas sólo puede tener sentido si facilita la armonización de los métodos y prepara la integración de los programas. Por consiguiente, ha llegado el momento de proponer un estudio comparado, y éste es uno de los objetivos del presente informe.

1/ Este proceso ha sido fomentado en gran medida por las recomendaciones del Comité Especial de Expertos encargado de examinar las finanzas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados (documento A/6343) y por la publicación en 1969 del Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (documento DP/5, Ginebra, 1969) y del informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Programación y presupuestos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" (A/7822, 3 de diciembre de 1969).

2/ Decisiones completadas en 1973 por las resoluciones WHA 26/37 y WHA 26/38.

3/ La resolución 3199 (XXVIII), de 18 de diciembre de 1973, confirma y amplía la resolución 3043.

5. Necesidad de un acuerdo sobre el camino que se ha de seguir en el futuro

Me parece que se impone una reflexión sobre el conjunto de los datos de este problema en todo el sistema de las Naciones Unidas, tanto más cuanto que las dificultades con que se ha tropezado pueden poner de manifiesto diferencias de opinión entre las distintas organizaciones acerca del camino que ha de seguirse en el futuro. En términos generales se observa quizá una enorme semejanza en las observaciones y exigencias formuladas por los diversos comités en cuanto al mejoramiento de la presentación de los documentos, a una mayor precisión en la definición de los objetivos y al perfeccionamiento de los métodos. Pero lo cierto es que resulta esencial proceder a una confrontación de puntos de vista sobre los futuros métodos si se pretende que sea posible adoptar una metodología común.

6. Lugar de la investigación metodológica en relación con problemas de orden más general

En efecto, el hecho de que parezca haber un acuerdo bastante general en cuanto a la necesidad de programar y planificar las actividades de las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con miras a alcanzar objetivos comunes no permite afirmar que ese acuerdo general traduzca un acuerdo profundo sobre la concepción de la función de esas organizaciones en el campo económico y social. Además, la adopción general de los métodos de programación ocurre al mismo tiempo que se discute la naturaleza misma de las actividades económicas y sociales del sistema de las Naciones Unidas. A través de las discusiones sobre el "enfoque unificado" del desarrollo, la "seguridad económica colectiva", los "derechos y deberes económicos de los Estados", los problemas de las inversiones privadas extranjeras en los países en desarrollo, la soberanía de estos países sobre sus recursos naturales, el papel de las sociedades multinacionales, las medidas en favor de los países en desarrollo menos adelantados, los problemas del medio ambiente, etc., se está de hecho ante una renovación casi total de las coordenadas del problema del tipo de relaciones que deben existir entre los países ricos y las diversas categorías de países menos ricos, o realmente pobres, y de la función que incumbe en este terreno a las organizaciones internacionales. Estas preocupaciones y preguntas se insertan a su vez en un marco aún más general: se vuelven a poner en tela de juicio las estructuras de las relaciones económicas, monetarias y comerciales no sólo entre países ricos y países pobres, sino también entre los propios países ricos; por ejemplo, las negociaciones comerciales entre los Estados Unidos y Europa abarcan ya no sólo los problemas monetarios sino también consideraciones atinentes a las mismas estructuras económicas y políticas.

Simultáneamente se ponen en marcha en todo el mundo, con métodos diferentes y éxito desigual, procesos de integración económica entre países vecinos de un mismo continente. En fin, los recientes acontecimientos relativos a la modificación del precio del petróleo y la "crisis de la energía" no hacen sino confirmar de un modo más brutal hasta qué punto se discute en efecto la validez de las estructuras de conjunto.

7. Carácter general de las necesidades de previsiones a largo plazo

Todos estos problemas exigen negociaciones diplomáticas difíciles para llegar a perspectivas comunes en esos terrenos económicos y sociales. Pero solamente las técnicas de la previsión a largo plazo pueden ayudar a establecer las hipótesis de trabajo indispensables. Las políticas de programación y planificación nacionales, condicionadas cada vez más por los elementos de la situación internacional, exigen, para su elaboración, no sólo datos más precisos y completos sobre esa situación, sino también una base de referencia común a nivel mundial y regional. Las Naciones Unidas han aportado, sin duda, una primera respuesta con la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio para el Desarrollo. Pero cabe preguntarse si lo que muchos países desean, al menos implícitamente, no son respuestas mucho más precisas que proporcionen un sistema intelectual de análisis y métodos y orientaciones mucho más cercanos a los tipos de problemas que cada gobierno tiene que resolver en el ámbito nacional. En tales circunstancias, la necesidad que sienten los Estados miembros de desarrollar la previsión y la programación a medio y a largo plazo de las propias organizaciones internacionales representa indiscutiblemente una voluntad de esclarecimiento que cobra, en este contexto, un significado que desde luego conviene precisar. Si las organizaciones internacionales fuesen capaces de aportar una respuesta positiva a esa necesidad -o sea de proporcionar a la comunidad de Estados un instrumento operacional y de calidad reconocida para la previsión global a largo plazo y el análisis detallado de los grandes problemas mundiales- esa capacidad representaría por sí misma un hecho político nuevo e importante.

8. Las principales cuestiones

La definición de una nueva etapa en esta dirección exige por lo tanto algo más que una simple comparación entre lo que ya se ha efectuado en las principales organizaciones. Requiere que se den respuestas técnicas precisas a cierto número de preguntas que están presentes en la mente de todos y entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- ¿Qué definición puede darse de la palabra "objetivo" en una organización internacional, y cómo puede plasmarse esa definición en la programación y sobre todo en la formulación de los documentos de programa?
- ¿En qué medida, en qué terrenos y por qué métodos se pueden realmente establecer previsiones seguras de las actividades con cuatro, cinco o seis años de anticipación? ¿Qué margen de flexibilidad debe dejar la planificación?
- ¿Qué relaciones pueden existir entre la "programación por países", de una parte, y la planificación a plazo medio en los organismos, de otra?
- ¿Cómo puede funcionar la programación dentro de límites financieros previamente definidos y, de manera más general, cuáles son los mecanismos que pueden dar a los Estados miembros la posibilidad de definir un orden de prioridad?
- ¿En qué momento o en qué forma se puede prever la adopción de un sistema de programación que permita, para los diversos objetivos, optar por una u otra de las posibles soluciones (como proponen que se haga las fórmulas más complejas del tipo PPBS)?
- ¿Qué función y qué grado de iniciativa debe y va a dejar la adopción de un sistema de este género a las secretarías de las diversas organizaciones, en la medida en que la definición de objetivos precisos y la fijación de plazos han de entrañar, por parte de los comités intergubernamentales, un control más severo y mayores posibilidades de evaluación? ¿Cuáles deben ser por lo demás las funciones y la amplitud de los "servicios de programación"?
- ¿Qué papel debe corresponder a las instancias regionales en los mecanismos de programación?
- ¿Cuáles son los esquemas posibles de reorganización de los mecanismos intergubernamentales que permitirían a los Estados miembros pronunciarse a la vez sobre el conjunto de los programas y sobre los recursos financieros?

- ¿Cómo pueden los métodos de planificación y programación hacer posible el mejoramiento de la calidad de la gestión en los organismos y facilitar la evaluación de los resultados obtenidos?^{1/}
- Dada la marginalidad de las actividades de las Naciones Unidas y de las de todo su sistema con respecto al conjunto de los programas de cooperación internacional, y a mayor abundamiento con respecto a las actividades económicas y sociales de los Estados miembros, ¿qué relaciones pueden establecerse entre las operaciones de programación de las organizaciones internacionales y los trabajos de planificación a nivel nacional? En otras palabras, ¿qué lugar pueden ocupar los planes a plazo medio de las actividades de las organizaciones internacionales en el contexto de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio para el Desarrollo?

9. Principio del examen de los problemas fundamentales acerca del papel de las organizaciones internacionales

El número y la importancia de estas cuestiones demuestran que, al optar por esta vía, las organizaciones internacionales han comenzado el examen de problemas fundamentales y que sus investigaciones sobre la programación y la planificación pueden incluirse en los medios por los cuales esas organizaciones están poniendo en tela de juicio

^{1/} Para cierto número de especialistas de los problemas de la programación en el sistema de las Naciones Unidas, mejorar la calidad de la gestión, fiscalizar la ejecución de los programas y finalmente evaluar los resultados obtenidos son, al parecer, el objetivo último de toda la empresa de programación.

A mi entender, ese aspecto del problema es, en efecto, muy importante y aun crucial: es inútil definir objetivos si no se puede garantizar que serán alcanzados.

No obstante, creo que los problemas relativos a la formulación de objetivos deben estudiarse y resolverse antes que los relacionados con la ejecución de los programas y la evaluación. Esos problemas de formulación, según tiende a demostrar este informe, son muy difíciles de resolver en sí mismos. En cambio, cuando han sido resueltos, aunque sea parcialmente, resulta posible estudiar con provecho los problemas de ejecución y evaluación. Si los esfuerzos de evaluación ya realizados no han dado ningún resultado útil, ello se debe, a mi juicio, a que no se han planteado los problemas en el orden debido. Este informe, dedicado a la formulación de objetivos, tiende, pues, directamente al mejoramiento de los métodos de gestión y evaluación.

la concepción misma de sus actividades en el plano económico y social. La pregunta principal que se plantea a este respecto es quizá la que se refiere a la distancia que separa la función de animación de un conjunto de acciones operacionales bastante marginales de la que consiste en tratar de definir una política global de cooperación económica y social, no sólo entre países desarrollados y países en desarrollo sino entre todos los países del mundo.

10. Los dos aspectos del problema

En tales circunstancias, el problema que se plantea se puede resumir de la manera siguiente: según un criterio general, parece indispensable definir la próxima etapa que habrá que salvar para implantar un sistema mejor de programación y planificación de las actividades económicas y sociales. Pero en esta definición no habría que limitarse a examinar las mejoras que se podrían introducir en la presentación de algunos documentos. Dicha definición exige una investigación a fondo en el plano metodológico para identificar problemas que las organizaciones internacionales deben tratar de resolver y para formular los objetivos que aquéllas deben fijarse. Se trata, pues,

- no sólo de indicar claramente de qué manera con unos métodos mejores de programación y planificación sería posible establecer un mejor orden de prioridad y fijar objetivos más precisos y más fáciles de evaluar,
- sino también de determinar cómo, al efectuar esta revisión, se pueden definir con más claridad la finalidad y la concepción global de la acción de las organizaciones internacionales en el campo económico y social.

11. Plan del informe

El resto de este informe demostrará, por otra parte, que no es posible llevar a cabo la primera investigación sin ocuparse de la segunda, y que de hecho la voluntad de los Estados miembros de que se definan claramente los objetivos a largo plazo implica una voluntad de "redistribución" de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas en un sentido muy nuevo. Siendo ése el caso, parecería necesario, con objeto de proporcionar material a las secretarías y a las delegaciones para la investigación colectiva, única que ofrece la esperanza de resolver el problema, tratar de examinar sucesivamente:

- 1) la situación actual: los presupuestos por programas (capítulo II), los documentos de planes a plazo medio (capítulo III), las reacciones de los comités y consejos de las diversas organizaciones (capítulo IV), la programación por países (capítulo V);
- 2) las prioridades existentes y los objetivos actuales: lo que hacen las organizaciones internacionales (capítulo VI);
- 3) la revisión necesaria de los mecanismos de adopción de decisiones en materia de definición de problemas, prioridades y objetivos (capítulo VII);
- 4) la reorientación de las actividades de cooperación técnica y de las actividades de estudio y de investigación (capítulo VIII);
- 5) el problema del "mecanismo intergubernamental" y la preparación de la segunda etapa de construcción de un sistema de programación (capítulos IX y X).

CAPITULO II

LOS PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS

12. Caracteres específicos de los presupuestos por programas

De las tres categorías de documentos de programación que existen en las organizaciones (presupuestos por programas, planes a plazo medio, documentos de programa diversos), de las que cada una responde a necesidades específicas, sólo los que incluyen en su título la palabra "presupuesto" han dado motivo hasta ahora a decisiones jurídicas que entrañan una sanción financiera (autorizaciones de ingresos y de gastos). Quizá esta situación se modifique cuando se hayan precisado el papel y el lugar exacto de los "planes a plazo medio". Pero, en la situación actual, los "presupuestos por programas" presentan, pese a las innovaciones de que pueden ser objeto, las características más tradicionales y la utilidad práctica más inmediata y más fácil de comprender. Por ello no es sorprendente que esos documentos -a pesar de los diferentes grados de evolución en que se encuentran- no ofrezcan diferencias fundamentales y parezcan tender progresivamente hacia una presentación que debería poder armonizarse con bastante rapidez y sin grandes dificultades.

13. Analogías entre los presupuestos por programas de las cinco organizaciones

Todos esos presupuestos por programas son voluminosos, 400 páginas por término medio, siendo los extremos el de la OIT, con 210 páginas, y el de la OMS, con 712 páginas.

- son objeto (salvo en la OMS, donde la aprobación del presupuesto toma la forma de una simple resolución) de dos publicaciones sucesivas: el proyecto de presupuesto, y el presupuesto aprobado;

- contienen todos (al menos en lo que se refiere al proyecto de presupuestos) una "Introducción" del Director General o del Secretario General que comenta las nuevas orientaciones del programa o los nuevos aspectos de la programación;
- su estructura general es en conjunto del mismo tipo: constituyen lo esencial los "programas principales" subdivididos en "programas" y "subprogramas" (la terminología al respecto varía). Esos "programas principales" corresponden generalmente a los principales sectores de actividad de las organizaciones. El conjunto que corresponde a los departamentos y divisiones orgánicas se completa mediante capítulos clásicos que comprenden en particular: política general y dirección, administración general y apoyo al programa, y asuntos diversos;
- generalmente, a nivel del "subprograma", o del "componente del programa", se incluyen notas explicativas que describen o enumeran los principales objetivos y exponen con claridad y precisión variables el plan de trabajo que justifica las correspondientes peticiones de créditos. Diversos cuadros -personal, créditos presupuestarios y extrapresupuestarios, desglose de los créditos según el tipo de gastos- completan generalmente esas exposiciones;
- finalmente, hay en todos los casos grandes anexos que presentan resúmenes o desgloses suplementarios de los recursos de personal y de los créditos, cuadros que indican las diferencias con los años precedentes y a veces un calendario de reuniones y una lista de las publicaciones previstas.

14. Diferencias

Las diferencias más importantes se refieren al grado de precisión con que se definen los objetivos o, más en general, a los métodos de descripción de los programas.

Cabe hacer las siguientes distinciones entre:

- por una parte, la UNESCO, la FAO y la OIT que, cada una a su manera, han encontrado un método de descripción bastante preciso que, aunque puede perfeccionarse, da una idea bastante clara de las actividades emprendidas;
- por otra parte, las Naciones Unidas, que presentan su primer "presupuesto por programas" y que distan de haber alcanzado un grado de precisión y de claridad comparable;

- finalmente, la OMS, cuyos presupuestos por programas mostraban, hasta el presupuesto de 1974 inclusive, considerables diferencias en cuanto a grado de precisión según el tipo de actividades descritas, pero que acaba de adoptar una nueva presentación para su presupuesto de 1975.

UNESCO, FAO, OIT

15. Tipo de presentación

Las diferencias entre los métodos descriptivos utilizados por estas tres organizaciones no son muy considerables: pueden señalarse, sin embargo, las siguientes:

- Tipo de presentación: La presentación por programas principales de actividad de los departamentos orgánicos corresponde a la estructura administrativa de la organización en el caso de la UNESCO (1. Educación; 2. Ciencias Exactas y Naturales; 3. Ciencias Sociales; Humanidades y Cultura; 4. Comunicación; 5. Normas Internacionales) y en el caso de la OIT (Actividades industriales^{1/}, Investigación y planificación centrales, Condiciones de trabajo y de vida, Planificación y promoción del empleo, Desarrollo de los recursos humanos, Desarrollo de las instituciones sociales, Normas internacionales del trabajo). Por el contrario, en el caso de la FAO, la elección de seis "esferas de concentración"^{2/} del programa (1. Movilización de los recursos humanos; 2. Producción y productividad; 3. Nutrición y proteínas; 4. Conservación de los recursos y lucha contra las plagas y enfermedades; 5. Política y planificación agrícolas; 6. Servicios de base económicos y estadísticos) no ha ido acompañada por una reorganización de la estructura administrativa en el mismo sentido. La estructura de los departamentos orgánicos de la FAO

^{1/} Las "actividades industriales" no corresponden a una unidad administrativa.

^{2/} Llamadas "Esferas de Interés Especial" en el presupuesto por programas de 1974-1975.

(Política Económica y Social, Agricultura, Pesca, Montes, Desarrollo, y las oficinas regionales) corresponde sólo parcialmente a la estructura de los programas^{1/}.

16. Composición de los "programas principales"

La terminología varía según la organización (debería poderse armonizar con facilidad), pero se ve fácilmente que los "capítulos" del presupuesto de la UNESCO (que corresponden a un "sector" de la organización) equivalen más o menos a los grandes "objetivos de los programas" de la FAO y a los "programas principales" de la OIT. Esos programas principales se dividen:

- en la FAO, en "programas", que a su vez se subdividen en "subprogramas": en el presupuesto para 1974-1975 se encuentran en el capítulo 2, "Programas técnicos y económicos", seis grandes "objetivos de los programas" (las "esferas de concentración"), 17 "programas" y 74 "subprogramas";
- en la OIT, en "programas", subdivididos igualmente en "subprogramas": en el presupuesto para 1974-1975 existen 16 "programas principales de actividad" divididos en 100 "programas" y 440 "subprogramas";
- en la UNESCO, en "subcapítulos" y "secciones": en el presupuesto para 1973-1974, título II, "Ejecución del programa", existen cinco capítulos, 20 "subcapítulos" y 49 "secciones"; cada "sección" se divide en proyectos subdivididos a su vez en párrafos que van numerados consecutivamente y en los que se indican por lo general los créditos presupuestarios correspondientes. El presupuesto para 1973-1974 consta en total de 8.020 párrafos de este tipo. Este número se redujo a 1.581 en el presupuesto aprobado cuyo texto de presentación difiere ligeramente del del proyecto de presupuesto.

^{1/} Esta distinción suscita un problema respecto al cual sigue abierta la discusión. La UNESCO, por ejemplo, se planteó un problema comparable preguntándose si la aparición de los programas llamados "intersectoriales" (estupefacientes, derechos humanos, juventud, población, medio ambiente, etc.) debía ir acompañada por la creación de nuevas estructuras administrativas "horizontales". En agosto de 1972, a petición del Director General se preparó un informe de la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/72/6) sobre "los programas intersectoriales de la UNESCO". En ese informe se llegaba claramente a la conclusión de que era "inútil considerar la creación de nuevas estructuras horizontales de coordinación, propias de los programas "intersectoriales". Pero el Consejo Ejecutivo de la organización no se ha pronunciado todavía de modo definitivo sobre ese tema.

La importancia de cada una de esas subdivisiones es, como puede verse, extremadamente variable en cada una de las tres organizaciones. El total de los créditos presupuestarios que corresponden a cada una de ellas no da tampoco una idea muy precisa de su importancia relativa^{1/}.

17. Notas explicativas

Las notas explicativas que acompañan a las líneas de créditos solicitados para cada programa, subprograma o sección parecen establecerse en los tres organismos según un modelo relativamente estabilizado. Evidentemente de la calidad de esas notas explicativas depende el grado de precisión con que se definen los objetivos. En la FAO, sólo existen esas notas a nivel de los "subprogramas"; en la OIT aparecen al nivel de los "programas principales" y de los "programas"; la UNESCO facilita un preámbulo para cada "capítulo", una nota explicativa bastante breve para cada "subcapítulo" y un "plan de trabajo" detallado para cada sección. Los textos más significativos se encuentran, pues, al nivel del "subprograma" (FAO), del "programa" (OIT), y de la "sección" (UNESCO).

^{1/} Así por ejemplo, siendo los totales presupuestarios aproximadamente equivalentes (los proyectos de presupuesto para los bienios antes citados ascienden a 112 millones de dólares en la UNESCO, 83 millones de dólares en la OIT y 102 millones de dólares en la FAO) y los programas orgánicos igualmente de la misma magnitud (68 millones de dólares para el título II de la UNESCO, 50 millones de dólares para los programas de actividad de la OIT, 57,5 millones de dólares para los programas técnicos y económicos de la FAO), el total aproximado de los créditos asignados a cada división es el siguiente:

<u>Organización</u>	<u>Total medio</u>	<u>Valores extremos</u>
Capítulo, programa principal u objetivo de los programas	(en millones de dólares)	(en millones de dólares)
UNESCO	13,5	de 1,2 a 25,5
OIT	3,1	de 0,6 a 10,7
FAO	12,7	de 5,2 a 15
Subcapítulo o programa		
UNESCO	3,4	de 0,8 a 9,5
OIT	0,5	de 0,1 a 4,7
FAO	2,5	de 0,16 a 9,8
Subprograma o sección		
UNESCO	1,4	de 0,1 a 2,5
OIT	0,11	de 0,003 a 2,1
FAO	0,78	de 0,030 a 3,3

18. Planes modelo de las notas en la FAO

Los planes modelo adoptados para las notas explicativas a ese nivel son los siguientes:

- en la FAO cada nota de "subprograma" consta de las siguientes secciones:
 1. Objetivos a plazo medio y objetivos para el bienio;
 2. Relaciones con el "subprograma" del ejercicio precedente;
 3. Perspectivas a plazo medio;
 4. Realizaciones del ejercicio precedente;
 5. Orden de prioridad para el ejercicio actual;
 6. Programas de actividades prácticas (en su caso);
 7. Resumen del plan de trabajo para el ejercicio actual.

Se indica mediante cuadros la distribución de esos créditos del "subprograma" por regiones del mundo y por tipo de gastos.

19. Composición de las notas en la OIT

- en la OIT cada exposición de "programa" contiene, según su carácter, algunas de las secciones siguientes:
 - Dirección del Departamento (1);
 - Desarrollo y control del programa (2);
 - Capacitación del personal (3);
 - Investigación, informes técnicos y estudios especiales (4);
 - Recopilación y difusión de informaciones (5);
 - Reuniones (se prevén seis tipos de reuniones) (6);
 - Actividades normativas (7);
 - Otras actividades técnicas y administrativas (8);
 - Proyectos sobre el terreno con cargo al presupuesto regular (9).

Los epígrafes que se utilizan más a menudo para los "programas" correspondientes a los "programas principales de actividad" (programas de los departamentos orgánicos) son los que se refieren a investigaciones y estudios (4), información (5), reuniones (6) y actividades normativas (7), pero también se utilizan en las exposiciones otros epígrafes correspondientes a "subprogramas" cuyo carácter se desea explicar. Se utiliza, pues, un método uniforme, pero cada exposición tiene una fisonomía particular y una estructura que le es propia.

20. Composición de las notas en la UNESCO

- en la UNESCO las notas explicativas que acompañan a cada subsección contienen una "resolución relativa al programa" (se autoriza al Director General a coordinar... promover... aportar... etc.) y un "plan de trabajo". La composición de los "planes de trabajo" de la UNESCO es bastante comparable a la de las exposiciones de los "programas" de la OIT pues contienen también epígrafes que reaparecen con regularidad por ejemplo:

- Actividades de capacitación;
- Actividades de investigación;
- Actividades de difusión de información;
- Servicios consultivos o ayuda a los Estados miembros;
- Promoción de...

Pero cada "plan de trabajo" tiene su fisonomía propia que corresponde al tipo de las actividades que comprende. En cada sección se incluye una plantilla y en la mayor parte de los párrafos de cada "plan de trabajo" se indican los créditos correspondientes.

21. Indole de las precisiones proporcionadas en las notas explicativas

En las tres organizaciones, las notas explicativas tienden a:

- a) definir los objetivos generales;
- b) proporcionar una descripción de los "planes de trabajo";
- c) relacionar objetivos generales y "planes de trabajo".

La formulación de los objetivos generales a escala mundial reviste inevitablemente un carácter impreciso; pero, con mayor o menor concisión, por lo general se indican estas perspectivas lejanas^{1/}.

1/ Ejemplos:

- UNESCO - "Mejorar la formación del personal docente de las regiones rurales, continuando la organización de cursos, seminarios y coloquios internacionales de perfeccionamiento (sección 1.26, párr. d) de la "resolución relativa al programa").
- OIT - "Mejorar los conocimientos de base referentes a los problemas del empleo rural en diferentes países como paso previo a la formulación de una política sana para la planificación de los programas operacionales y para la evaluación"(programa principal 70, párr. 319 b)).
- FAO "Reducir las pérdidas de productos almacenados causadas por los microorganismos y plagas..." (subprograma 24-25, párr. 1, a)).

La descripción de los "planes de trabajo" ocupa un lugar más o menos importante según el lugar que se conceda, por otra parte, a la descripción de las relaciones existentes entre objetivos generales y "planes de trabajo". Este aspecto del problema es sumamente importante y conviene examinar bien sus consecuencias:

- la FAO es la organización que asigna el lugar más amplio a estas justificaciones (véase el párr. 18 supra): en efecto, les dedica las cinco primeras partes de la nota (objetivos a plazo medio, relación con el subprograma del ejercicio precedente, perspectivas a plazo medio, etc.), lo que supone aproximadamente el 90% del texto, quedando apenas unas líneas para el "plan de trabajo". Por el contrario, la OIT, y sobre todo la UNESCO, prefieren exponer las operaciones que se van a realizar con cargo a los créditos solicitados y conceden un breve espacio a las consideraciones generales sobre las relaciones entre objetivos generales y "planes de trabajo";
- una parte muy considerable de las explicaciones proporcionadas por la FAO al respecto se refiere a los objetivos a plazo medio: semejante tendencia lleva a una confusión entre plan a plazo medio y presupuesto. Llevada al límite -y eso, por lo demás, es lo que ocurre en la FAO-, dicha práctica induce a pensar que los planes a plazo medio son inútiles;
- además, en términos generales sería preferible que estas justificaciones fueran mucho más concisas; este género de exposición no aporta ninguna información precisa y ni siquiera justifica las opciones relativas a las actividades del plan de trabajo. Ahora bien, un presupuesto por programas tiene por objeto exponer a los Estados miembros lo que se va a hacer con los créditos cuya aprobación se les pide y definir para las secretarías lo que éstas habrán de hacer cuando se hayan votado los créditos: únicamente planes de trabajo precisos pueden responder a estas dos características.

22. Diferencias en el grado de precisión de los planes de trabajo

Se ha hecho en el anexo II una comparación precisa entre los "planes de trabajo" respecto de su grado de precisión. A continuación resumimos los resultados de esta comparación. Hay dos tipos de diferencias:

- entre los tipos de actividad (en las tres organizaciones): las actividades de estudio e investigación (que son decididamente las más numerosas) están generalmente mejor descritas que los demás tipos de actividad (capacitación, información o promoción);

- entre las tres organizaciones: por lo general los objetivos de los planes de trabajo de la FAO están descritos, o mejor dicho enumerados, de un modo más somero que los de las otras dos organizaciones por la brevedad de los párrafos que se les dedican; parece que la UNESCO es la organización que describe con más precisión las diversas categorías de actividades, comprendidas las actividades sobre el terreno; la OIT explica casi con tanta precisión como la UNESCO las actividades de investigación y de estudio y las de información o promoción, pero en cambio se abstiene de describir las actividades sobre el terreno y expone con grandes lagunas sus actividades de capacitación^{1/}.

En conjunto no hay ninguna objeción técnica que impida a las secretarías facilitar datos precisos y cuantificados según los criterios que se sugieren en el anexo II. Si los comités y los consejos lo desean, estimo que podrían mejorar sensiblemente el grado de precisión de las notas explicativas.

ONU

23. El primer presupuesto por programas de las Naciones Unidas

El primer "presupuesto por programas" (que es el primer presupuesto bienal) de las Naciones Unidas, tuvo que prepararse, por razones de calendario, en un plazo brevísimo (en realidad, en cuatro meses), al mismo tiempo que el primer plan a plazo medio. Indudablemente, a ello se debe el que ese documento no presente las mismas

^{1/} No se trata aquí sino de la definición de los objetivos, problema esencial en lo relacionado con la programación a plazo medio objeto de este informe. Es evidente que debería dedicarse un estudio especial a los mejores métodos posibles de presentación de los medios de acción (personal, créditos) solicitados para obtener ese objetivo. Esto equivale a buscar la mejor presentación posible de las líneas de crédito (presupuestarias y extrapresupuestarias), de los diversos sistemas de desglose de esos créditos, de las plantillas, de los diversos cuadros de recapitulación, de los anexos generales que convendría presentar, etc. A este respecto hay en las tres organizaciones excelentes ideas que convendría retener y que se podrían generalizar (por ejemplo, los cuadros que acompañan a los subprogramas de la FAO, los que enumeran los "subprogramas" que componen un "programa" de la OIT, etc.). También la claridad de la presentación tipográfica debería ser estudiada por especialistas (el programa y presupuesto de la FAO me parece personalmente, a este respecto, el de presentación más clara y el más fácil de consultar).

características de madurez o precisión que los presupuestos de las tres grandes organizaciones que se acaban de examinar. Las notas explicativas están redactadas de tal manera que en la mayoría de los casos es sumamente difícil formarse una idea clara de las actividades concretas de los distintos sectores. Por lo general, el plan es el siguiente: exposición de los objetivos generales, indicación de la base legislativa (resoluciones de la Asamblea General), reseña de las realizaciones recientes. Este último párrafo relativo a las realizaciones recientes es a veces bastante preciso, pero no sucede casi nunca lo mismo con el relativo a los objetivos. El resultado es que este presupuesto por programas, en su conjunto, es mucho más preciso en lo tocante a lo que se ha hecho en años anteriores que por lo que respecta a las actividades que van a emprenderse con los créditos solicitados para el ejercicio en curso.

24. Ausencia de verdaderos "planes de trabajo"

Salvo raras excepciones, en que se ha tratado de conseguir cierta precisión (Oficina de Estadística, por ejemplo), no se conocen los planes reales de trabajo ni para las investigaciones y los estudios ni para las actividades de capacitación o de promoción de ideas o de normas. En cuanto a las actividades operacionales, los cuadros relativos al origen de los fondos indican su orden de magnitud en dólares, pero salvo unas cuantas indicaciones estadísticas acerca del número de proyectos (ONUUDI, por ejemplo) no se hace ninguna verdadera descripción. Por último, la presentación tipográfica contribuye a restar claridad al documento (cuadros mezclados en el texto, títulos de los cuadros más visibles que los de las notas explicativas, numeración de los cuadros sin relación alguna con la de los párrafos, etc.). Es por lo tanto evidente que hay que mejorar mucho el documento para que el presupuesto de las Naciones Unidas pueda compararse con el de cualquiera por lo que se refiere a la calidad de la información de las tres organizaciones anteriormente examinadas.

OMS

25. Nueva presentación del presupuesto de la OMS para 1975

Acaba de publicarse (primeros de diciembre de 1973) el proyecto de presupuesto por programas para 1975 con una nueva presentación. Es, pues, necesario distinguir la presentación actual (presupuesto para 1974) de la presentación futura (presupuesto para 1975).

26. El presupuesto por programas para 1974

Lo particularmente notable en la presentación del programa y presupuesto para 1974 y para años anteriores es la diferencia existente entre la precisión con que se describen las actividades operacionales por países (anexo III, Actividades regionales e interregionales; 453 páginas), para las que se indican detalladamente, proyecto por proyecto, los objetivos, el personal y los créditos, por una parte, y por otra el carácter sumario y estereotipado de la exposición de las actividades de la sede (anexo II, 49 páginas; anexo IV, 18 páginas), que en lugar de descripción es una simple enumeración de las funciones consideradas permanentes de cada uno de los servicios y que además es todos los años exactamente la misma. Claro está que la acción de la OMS va principalmente dirigida a los países, pero la relación entre los programas de acción (que en ciertos documentos de la OMS se describen, por otra parte, muy bien, como se verá más adelante) los trabajos de la sede y los diversos proyectos operacionales no aparece para nada en esta presentación.

27. La nueva presentación del presupuesto por programas para 1975

En la presentación del presupuesto por programas para 1975 se trata de corregir este inconveniente. Comprende, por una parte, exposiciones de programas, y por otra parte (innovación interesantísima para un organismo) "exposiciones por países" en las que se presentan los proyectos operacionales dentro del marco de una política. Cabe señalar aquí que la OMS ha hecho un considerable esfuerzo de preparación antes de poner en aplicación un sistema nuevo de programación. Se constituyeron grupos de trabajo internos que elaboraron nuevas fórmulas^{1/}, el Director General con sus informes ha tenido al Consejo Ejecutivo al corriente de los esfuerzos que se estaban haciendo^{2/} y varias veces se solicitó el parecer del propio Consejo Ejecutivo. La estructura del nuevo presupuesto (que comprende 11 secciones) está centrada en torno a las secciones del programa orgánico, que comprenden:

- fortalecimiento de los servicios de salud (2 programas y 8 subprogramas);
- formación y perfeccionamiento del personal de salud (1 programa);
- prevención y lucha contra las enfermedades (3 programas y 23 subprogramas);

^{1/} Por ejemplo, el documento ISD/73/2, de julio de 1973, sobre la programación de la salud por países, y el documento ISD/73/1, sobre el desarrollo de un sistema de información.

^{2/} Informe EB/43/36 de 6 de febrero de 1969, informe EB/45/40 de 19 de enero de 1970, informe EB/47/15 de 28 de noviembre de 1970, e informe A/25/24 de 13 de abril de 1972.

- fomento de la higiene del medio (1 programa y 8 subprogramas);
- información y documentación sobre cuestiones de salud (4 programas y 5 subprogramas).

Se ha puesto particular cuidado en la redacción de las "exposiciones de programas" que comprenden (integrando las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario y las financiadas con fondos extrapresupuestarios y las actividades de la sede con las actividades sobre el terreno):

- una exposición de los objetivos;
- una reseña de las actividades;
- una descripción de los efectos que se espera obtener con las actividades emprendidas dentro del marco del presupuesto seguida de cuadros con el desglose de los créditos por tipo de actividad (programa ordinario y otros fondos).

El grado de precisión de las exposiciones descriptivas parece bastante comparable al del presupuesto de la OIT, pero en aquéllas se indican incontestablemente con más claridad las actividades financiadas con cargo a los fondos extrapresupuestarios por una parte y la relación existente entre las actividades de las sedes y las actividades realizadas sobre el terreno por otra. Por último, el importantísimo anexo sobre las actividades regionales (378 páginas), que comprende las exposiciones por países y la lista de todos los proyectos, da una idea muy completa de las actividades de la organización.

28. Actitud de los consejos de las diversas organizaciones respecto de los presupuestos por programas

De la rápida descripción que se acaba de hacer de los presupuestos de las cinco organizaciones, se desprende que sería relativamente fácil introducir ya considerables mejoras en cada uno de esos documentos agregando lo mejor de cada tipo de presentación existente. Sin embargo, antes de precisar cuáles son los aspectos que cabe considerar como los mejores, habría que estar seguro de que existe un acuerdo bastante amplio en cuanto al modelo ideal del presupuesto por programas de una organización internacional. La doctrina sobre este punto está elaborándose, pero aún no ha adquirido un grado muy elevado de precisión. La situación en este aspecto puede caracterizarse del modo siguiente:

- en el caso de dos organizaciones, la OIT y la UNESCO, se puede considerar, al parecer, que las fórmulas actuales de los presupuestos por programas son satisfactorias para los consejos que dirigen las organizaciones. No parece que

se hayan pedido modificaciones importantes desde hace ya varios años. Las dificultades con que se ha tropezado para elaborar los planes a plazo medio no han repercutido en la elaboración de los presupuestos por programas^{1/};

- en la OMS no se ha sometido todavía la nueva fórmula de presupuesto para 1975 a las deliberaciones de los órganos rectores. Dicha fórmula se halla resueltamente orientada, como hemos visto, hacia la descripción precisa de los planes de trabajo, incluido el conjunto de los proyectos sobre el terreno (cualesquiera que sean sus fuentes de financiación);
- en la FAO, en cambio, las preocupaciones relativas a la planificación a plazo medio han repercutido incontestablemente en la elaboración del presupuesto por programas. La organización ha aprobado para 1974/1975 una fórmula bastante nueva con relación a la de 1972/1973; consiste "en incluir en el Programa de Labores y Presupuesto una indicación de cómo se habían reestructurado los subprogramas, cuáles habían sido los efectos de las economías... etc., en los resultados de los mismos en 1972-1973, cuál era su objetivo y perspectivas a medio plazo y para el próximo bienio, y un resumen del plan de trabajo con estimaciones del número de meses/hombre y de los fondos necesarios" (párr. 41 del documento CL 59/22, octubre de 1972). Esta nueva fórmula entraña, pues, la introducción de perspectivas a plazo medio en el presupuesto por programas. Llevada al extremo, ese empeño puede hacer que se refunda el documento de plan a plazo medio con el presupuesto bienal. Con ello se corre el riesgo de impedir todo progreso en lo que respecta a los presupuestos por programas para varios años, ya que el problema de su definición se verá así afectado por todas las vacilaciones y todas las inquietudes que ahora existen respecto de los propios planes a plazo medio.

^{1/} La UNESCO se ha preguntado si sería posible realizar una fusión de los planes a plazo medio y de los presupuestos, pero, por el momento, esta pregunta no ha tenido consecuencias prácticas y los dos elementos han conservado su carácter independiente.

29. Presupuesto por programas de las Naciones Unidas:
Observaciones del CPC

La nueva presentación del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para el ejercicio 1974-1975 ha sido sometida, en el momento de redactar este informe, al examen del Comité del Programa y de la Coordinación^{1/}, del Consejo Económico y Social^{2/}, y de la CCAAP^{3/}. Por lo que se refiere al CPC, las observaciones sobre la forma, la presentación y el modo en que está concebido el documento del presupuesto son objeto de las recomendaciones que figuran en el párrafo 96 a). Estas se refieren en especial a la necesidad de:

- presentar los objetivos en forma clara y concreta, y de manera cuantificable, en lo posible;
- presentar otras posibles soluciones;
- establecer un orden de prioridad;
- dar indicaciones claras acerca de las relaciones entre los objetivos y los medios de acción;
- indicar los plazos de ejecución;
- mejorar la estructura y la terminología de los programas;
- introducir un sistema de información para la gestión y adoptar técnicas sistemáticas de evaluación;
- hacer diversos perfeccionamientos menores en la presentación;
- proporcionar información sobre los recursos extrapresupuestarios, por fuentes de los fondos, y sobre la distribución de los gastos indirectos;
- finalmente, considerar el presupuesto por programas como la primera etapa del plan.

30. Presupuesto por programas de las Naciones Unidas:
Observaciones de la CCAAP

Las observaciones de la CCAAP sobre la introducción de la preparación de presupuestos por programas constituyen los párrafos 9 a 22 de su Primer Informe sobre el Presupuesto por Programas para el Bienio 1974-1975. La Comisión, tras rendir homenaje a los esfuerzos realizados por el Director de la División del Presupuesto y sus colegas,

^{1/} Comité del Programa y de la Coordinación. Informe sobre el 14º período de sesiones. 11-15 de junio de 1973. Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 55º período de sesiones, Suplemento N° 12 (E/5364 - E/AC.51/72).

^{2/} Resolución 1801 (LV), de 7 de agosto de 1973, del Consejo Económico y Social.

^{3/} Primer Informe sobre el Presupuesto por Programas propuesto para el Bienio 1974-1975: Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 8 (A/9008).

reconoce que el nuevo sistema -aunque aún está muy lejos de responder a la idea de la presupuestación por programas- ha proporcionado una idea más exacta de las tareas fundamentales de los departamentos. Formula, sin embargo, cierto número de sugerencias y de críticas. En especial, pide que se considere indispensable la introducción de nuevos perfeccionamientos, que se contraten funcionarios competentes para ello, que exista una centralización reconocida de las responsabilidades, que los administradores de programas orgánicos que en su mayor parte "no han concedido la necesaria prioridad a la participación directa en el proceso de preparación de presupuestos por programas", lo hagan en adelante. Formula cierto número de sugerencias prácticas sobre el sistema de preparación (párr. 18 c)). Señala que "la idea de un sistema moderno de administración de los recursos... no ha sido plenamente apreciada en la secretaría" y que es esencial que lo sea para evitar que "la forma llegue a ser el principal resultado final de la adopción del sistema de preparación de presupuestos por programas"^{1/}. Solicita que el presupuesto por programas se convierta en un medio de evaluación y de control. Finalmente, apoya el parecer expresado por el Comité del Programa y de la Coordinación, subrayando en especial la necesidad de asignar ciertos gastos indirectos a las dependencias orgánicas, la necesidad de cuantificar la carga de trabajo para las operaciones existentes, la presentación de más información acerca de la fuente y la utilización de los recursos extrapresupuestarios, una mejor justificación de los aumentos de créditos solicitados, la sustitución de la demasiado "larga información histórica" por datos más precisos, procurando que el documento sea de tamaño manejable y, finalmente, la prosecución de los esfuerzos respecto a la elaboración electrónica de datos y el sistema de contabilización de precios de coste.

31. Estado de la doctrina en materia del presupuesto por programas

En definitiva, la situación de la doctrina elaborada por los consejos rectores de las cinco organizaciones respecto del presupuesto por programas puede resumirse así:

- tres organizaciones parecen admitir que la función esencial de los presupuestos por programas consiste en describir los "planes de trabajo", es decir exponer claramente las actividades que se van a llevar a cabo con los créditos votados y los resultados que de las mismas esperan. Dichas organizaciones son, con algunas diferencias de detalles en cuanto a la teoría, la UNESCO, la OIT y la OMS;

^{1/} Sin embargo, el Comité no indica las medidas que habría debido adoptar la Secretaría para llevar a la práctica esta noción de un sistema moderno de gestión.

- una organización, la FAO, no ha disociado claramente el presupuesto por programas y el plan a plazo medio. Resulta de ello que el lugar asignado a los "planes de trabajo" en el actual presupuesto por programas es sumamente modesto;
- por último, en las Naciones Unidas los comités responsables no han distinguido todavía muy claramente en sus comentarios los dos tipos de documentos, pero predomina al parecer la tendencia a incluir información precisa en los planes de trabajo contenidos en los presupuestos por programas, excluyendo rigurosamente toda exposición inútil.

32. Condiciones para un progreso decisivo

Veremos en los capítulos siguientes cuáles son las dificultades con que se ha tropezado respecto de la programación a plazo medio, expondremos las vacilaciones que este problema ha suscitado y procuraremos definir el proceso que haría posible superar unas y otras. Pero no trataremos de ocultar que este proceso implica esfuerzos importantes durante varios años. En tales circunstancias, parece indispensable no dejar pasar la ocasión que se brinda de hacer sin más demora un progreso decisivo en materia del presupuesto por programas. Ahora bien, para obtener un resultado positivo, bastaría con adoptar una idea quizá provisional, pero sencilla y fácil de comprender, que puede resumirse así: un presupuesto por programas es un plan de trabajo para dos años. Esto significa que la justificación del programa a plazo medio debería figurar en los documentos de los planes a plazo medio, y que no se mezclarían los planes y los presupuestos. Sin duda, cuando los planes a plazo medio hayan madurado, los presupuestos por programas podrán y deberán aparecer como "secciones de plan". Pero hasta que los planes a plazo medio se hayan definido realmente, sería de la mayor utilidad para construir un verdadero sistema de programación disponer de presupuestos por programas que se limiten a exponer lo que se proponen hacer las secretarías en los dos próximos años y que lo hagan de modo muy preciso, muy claro y de ser posible cuantificado, y de una manera armonizada para las cinco organizaciones^{1/}.

^{1/} Véase, en particular, la resolución 2748 (XXV), de 17 de diciembre de 1970, relativa a la armonización y crecimiento de los programas y presupuestos en el sistema de las Naciones Unidas.

33. Presentación de un informe común para las cinco organizaciones (y el PNUD) sobre los presupuestos por programas

Me parece fundamental que los consejos de las organizaciones tomen posición sobre este aspecto del problema: su doctrina colectiva debería poderse aproximar sin dificultad, en conjunto, al tipo de los presupuestos por programas del tipo UNESCO, OIT, OMS, en los cuales los planes de trabajo ocupan el lugar más importante. Esta orientación podría completarse con exigencias relativas a la cuantificación de los objetivos inmediatos^{1/}, a la presentación de los gastos con cargo a fondos extrapresupuestarios de modo que se mostrara su relación con el programa financiado por el presupuesto ordinario y a la armonización de los vocabularios y de los esquemas de presentación.

34. Plan del informe previsible

Este informe, que debería presentarse al Consejo Ejecutivo de cada organización, a la CCAAP y al Consejo de Administración del PNUD, por una parte, y al CPC y al Consejo Económico y Social, con las observaciones de los comités y consejos citados, por otra, debería versar sobre:

- 1) La armonización de la presentación de los presupuestos por programas de las cinco organizaciones y del presupuesto administrativo del PNUD con vistas a una mejora general, realizable a corto plazo, sobre los puntos siguientes:
 - a) terminología, adopción de términos idénticos para designar las diversas partes de los programas (secciones, capítulos, programas principales, subprogramas, o componentes de programas, etc.) que sean de un mismo orden de magnitud financiera y que correspondan a objetivos del mismo nivel;
 - b) presentación de las plantillas de personal, de desglose de los componentes de programas por índole de gastos, etc., elección de los tipos de cuadros más claros y de los niveles (capítulos o programas principales, programas, subprogramas, etc.) en los que deben presentarse uno u otro tipo de cuadros;

^{1/} Véanse los criterios recogidos en el anexo II.

- c) presentación de los gastos con cargo a fondos extrapresupuestarios. Los gastos con cargo a fondos extrapresupuestarios deberían describirse de un modo preciso en relación con los elementos de los programas con los que están relacionados. Cada proyecto debería identificarse mediante la indicación de su finalidad, su cuantía en dólares, su personal y su duración. Debería prepararse un método para no repetir los datos que figuren en el anexo propuesto más abajo (e) sobre la programación por países. Por otra parte, la utilización de los fondos percibidos con cargo a los gastos de apoyo de los desembolsos extrapresupuestarios se debería identificar en cada elemento del programa;
 - d) exposiciones descriptivas de los componentes de programas. La parte que se ha de asignar respectivamente a la exposición de los objetivos generales y a la descripción de las perspectivas a plazo medio, por una parte, y a la exposición de los "programas de trabajo" del ejercicio económico en curso, por otra, debería estar claramente definida a fin de asignar el lugar más importante a la descripción de los programas de trabajo. En cuanto a éstos deberían utilizarse criterios idénticos para definir de un modo cuantificado siempre que sea posible los resultados que se persiguen en materia de investigación, de formación, de promoción de ideas o de normas, de cooperación técnica, etc.;
 - e) programación por países. Un anexo importante debería presentar una recapitulación de los gastos por países con cargo a los fondos presupuestarios y extrapresupuestarios y justificar por lo menos de un modo sumario la política por países de la organización;
 - f) anexos diversos. Debería elaborarse una lista de anexos cuyos modelos habrían de estar armonizados, la cual debería comprender en particular la lista de publicaciones (con indicación de las tiradas), la lista de los fondos percibidos con cargo a los gastos de apoyo de programas extrapresupuestarios, un cuadro de conjunto de todas las fuentes de fondos administradas por la organización, un resumen presupuestario por índole de gastos, etc.
- 2) La armonización de los períodos correspondientes a los ciclos bienales en lo que respecta en particular a la UNESCO (desfase de un año de un ciclo actual) y al presupuesto administrativo del PNUD (paso de un presupuesto anual a un presupuesto bienal por programas).

CAPITULO III

LOS DOCUMENTOS DE PLANES A PLAZO MEDIO

35. Los documentos existentes

Los "planes a plazo medio" han aparecido mucho más recientemente que los "presupuestos por programas". Los ya publicados en el momento en que se redactó este informe son los siguientes:

UNESCO

16 C/4	31 agosto 1970	Esbozo de un plan a largo plazo	85 págs.	1971/76
17 C/4	Abril 1972	Esbozo de un plan a plazo medio	270 págs.	1973/78

OIT^{1/}

GB/180/FA/6/4	Mayo-junio 1970	Proyecto de plan a largo plazo	61 págs.	1972/77
GB/185/FA/13/16	Marzo 1972	Proyecto de plan a largo plazo	119 págs.	1974/79

FAO

CL 55/9	Julio 1970	Propuestas para actividades y programas a plazo medio	32 págs.	1972/77
CL 71/15	Julio 1971	El plan a plazo medio	100 págs.	1972/77
(Sin número)	Junio 1973	Objetivos a plazo medio	22 págs.	(Indeterminado) Iniciación en 1974

ONU

A/9006/Add.1 y 2	Mayo 1973	Plan de mediano plazo	198 págs.	1974/77
------------------	-----------	-----------------------	-----------	---------

^{1/} En el momento en que se terminaba de redactar este informe la OIT publicaba su tercer documento de plan a largo plazo (GB/192/FA/10/1, febrero-marzo de 1974. Proyecto de plan a largo plazo, 100 págs., 1976/81). Este documento no se toma en consideración en el presente informe. Cabe sin embargo, mencionar que en el documento se intenta presentar una estimación de los medios de financiación.

En la OMS cabe citar, al lado de los documentos precedentes, un documento que se ha publicado cada cinco años desde 1952, aun cuando no se denomine formalmente plan a plazo medio. Se trata del "Programa general de trabajo para un período determinado". El último de los publicados es el A24/A/1, de marzo de 1971, correspondiente al período de 1973/77 (cinco años). Pese a que la OMS está estudiando un nuevo tipo de presentación del plan a plazo medio, el documento que se acaba de citar será incluido en el examen de conjunto de los documentos que se efectúa en esta parte del capítulo.

36. Diversidad de estos documentos

En términos generales (con la excepción de la OMS), se trata, pues, de una experiencia reciente, iniciada no antes de 1970. Se trata, además, de un nuevo tipo de documento para el cual, pese a la existencia anterior de "documentos de programa" muy diversos, no existía un modelo preestablecido. Por consiguiente, las secretarías de las organizaciones y los comités intergubernamentales encargados del examen de esos documentos han adoptado criterios considerablemente diferentes, de lo cual resultaron diferencias considerables entre las diversas organizaciones (por ejemplo en el tamaño de los documentos, que van desde 25 hasta 276 páginas) y fluctuaciones importantes en la concepción del documento en el seno de una misma organización. El parecido principal está en que la estructura de esos planes, en la mayoría de los casos, es aproximadamente la misma que la del presupuesto por programas correspondiente; el orden de las partes es el de los "programas principales" o de las principales "esferas de actividad".

37. La dificultad principal

En cuanto al resto, la concepción de estos documentos es sumamente variada, pero su lectura deja la impresión de que las dificultades con que se ha tropezado han sido siempre muy grandes, tal vez incluso casi insuperables en la mayor parte de los casos. Lo esencial del problema parece ser el modo de vincular los objetivos generales enunciados al nivel mundial con un cierto número de estudios, publicaciones, simposios o proyectos operacionales cuya influencia sobre la solución de los problemas abordados no puede dejar de aparecer como marginal. Se han hecho esfuerzos para superar ese obstáculo, pero apenas cabe afirmar que alguna de las organizaciones estudiadas lo haya logrado.

38. Criterios para el examen de los documentos

La descripción de cada uno de estos documentos, que representan cada vez una nueva tentativa, sería una labor utilísima, pero fastidiosa. Por lo tanto, parece preferible estudiar el criterio seguido por los encargados de redactarlos. Me ha parecido que podrían retenerse cuatro criterios fundamentales:

- la elección del método de presentación de los programas principales;
- la definición de los problemas;
- la formulación de los objetivos;
- el cálculo de las necesidades financieras y la elección del orden de prioridad.

39. La elección del método de presentación de los programas principales

El método de presentación que se elige (así como el plan seguido para las notas explicativas de los presupuestos por programas, según ya hemos visto) es una primera indicación del modo en que las organizaciones han tratado de enfocar la planificación. En términos generales puede decirse que los "hábitos mentales" que se transparentan en la lectura de los presupuestos vuelven a hallarse en el texto de los planes. Por ejemplo, la OIT y las Naciones Unidas han adoptado un plan modelo para exponer el contenido de los programas o de los programas principales. Las Naciones Unidas, por ejemplo, describen sistemáticamente: a) los objetivos generales; b) las realizaciones recientes; y c) la lista de medidas que deben tomarse en el período de duración del plan. La OIT, en su segundo plan expone los ocho "sectores individuales del programa" de la Organización^{1/}, adoptando para cada uno de ellos el siguiente plan:

- bases de acción de la OIT (base constitucional o legislativa);
- principales resultados;
- principales problemas;
- el principal objetivo o los principales objetivos;
- los puntos destacados del programa.

^{1/} Son aproximadamente los mismos que los del presupuesto por programas, con ligeras diferencias de formulación (véase el párrafo 16 supra): Derechos humanos; Programa Mundial del Empleo; Desarrollo de los recursos humanos; Seguridad Social; Condiciones de trabajo; Seguridad e higiene en el trabajo; Relaciones profesionales y participación; Actividades industriales.

Las demás organizaciones, por el contrario, no emplean un esquema tan sistemático. La UNESCO, en sus dos planes (pese a sus diferencias de concepción y de amplitud), trata más bien de poner de manifiesto los aspectos más característicos de tal o cual esfera de actividad que de seguir un plan modelo de exposición. Lo mismo sucede con la FAO, que trata de describir para cada programa las grandes líneas de acción, tras hacer una exposición bastante breve de la situación a la que hay que hacer frente.

40. El ejemplo de los documentos de programa de la OMS

El documento de la OMS titulado "Programa general de trabajo para un período determinado" sigue un plan muy minucioso, pero es demasiado breve (28 páginas en total y 1 ó 2 páginas por cada programa principal) para que sea posible sacar conclusiones de ese esfuerzo de racionalización de la presentación. En cambio, creo que conviene mencionar aquí los "documentos de programa" en los que se presenta al Consejo Ejecutivo de la OMS, para una o dos divisiones orgánicas cada año, un panorama global a plazo medio relativamente detallado^{1/}. No se trata de planes que indiquen los recursos financieros que han de utilizarse, sino solamente de descripciones de programas: la calidad de la presentación es sin duda desigual, pero en general se trata de documentos claros y al mismo tiempo precisos y en algunos de ellos (por ejemplo, en los documentos sobre la erradicación de la viruela) se sigue más o menos el plan tipo siguiente:

- el problema; una descripción de la situación (en las principales regiones del mundo; a veces se adjunta una traducción cartográfica);
- lo que se ha hecho hasta ahora para resolver el problema (actividades anteriores y actividades en curso);
- el programa que queda por ejecutar y las actividades propuestas para el período a plazo medio de que se trata.

^{1/} La lista de los documentos examinados es la siguiente: EB 39/12, de 6 de diciembre de 1966, sobre la erradicación de la viruela; EB 41/12, de 11 de diciembre de 1967, sobre el mismo tema; EB 43/31, de 27 de enero de 1969, sobre las enfermedades cardiovasculares; EB 43/23/Corr.1, de 6 de febrero de 1969, sobre la erradicación del paludismo; EB 45/26, de 10 de diciembre de 1969, sobre inmunología; EB 47/30, de 22 de diciembre de 1970, sobre legislación sanitaria; A/24 A/3, de 2 de abril de 1971, sobre el medio humano; EB 49/30, de 13 de diciembre de 1971, sobre nutrición; A 25/11, de 20 de abril de 1972, sobre medicina del trabajo; EB 51/9, de 29 de noviembre de 1972, sobre medicina veterinaria.

Un plan de ese tipo, y en particular la sección dedicada a la descripción concreta de la situación a la que ha de hacerse frente, tiene la ventaja de que da a los problemas y a los objetivos un carácter mucho más concreto y mucho más claro (localización, cuantificación, etc.). El hecho de que cada uno de esos documentos tenga de 40 a 50 páginas no parece que sea un obstáculo para utilizar una estructura semejante para la exposición de un plan global a plazo medio de la organización, porque siempre es fácil resumir datos precisos. Evidentemente, es preciso que los problemas que hayan de tratarse estén perfectamente definidos y que ya se hayan reunido todos los datos necesarios al respecto: esto no sucede ni mucho menos en el caso de todos los programas de todas las organizaciones^{1/}.

41. La definición de los problemas

La dificultad de definir claramente los problemas a los que hay que hacer frente al escoger los objetivos se pone claramente de manifiesto cuando se leen los diversos planes. Ya se dedique un párrafo concreto a los problemas propiamente dichos, ya la definición de los objetivos permita describir esos problemas implícita o explícitamente, el grado de precisión alcanzado nunca parece muy grande. No habiendo una doctrina aceptada al respecto, la medición del grado de precisión alcanzado en esta esfera ha de ser manifiestamente arbitraria. No obstante, propongo que en este caso se utilicen como criterios la localización, la tipología, la cuantificación y la etapa de evolución.

42. La localización

Quando se refieren a los problemas o los describen, la mayoría de las organizaciones se abstienen de precisar su localización geográfica. Según los casos, tanto en la FAO como en las Naciones Unidas, en la UNESCO o en la OIT, la manera de exponer el problema consiste:

^{1/} Parece necesario mencionar que la OIT lleva a cabo desde hace algunos años "estudios detallados" acerca de los programas de ciertas divisiones orgánicas. Así el Consejo de la Organización procedió a examinar a fondo cinco programas técnicos: Seguridad e higiene en el trabajo (entre mayo de 1970 y noviembre de 1972); Seguridad social (febrero-junio de 1972); Condiciones generales de trabajo (noviembre de 1972 y noviembre de 1973); Educación obrera (noviembre de 1972 y febrero de 1973); Perfeccionamiento del personal de dirección (noviembre de 1973). El documento relativo a la Seguridad social, por ejemplo (GB/184/FA/12/9), de febrero-marzo de 1972, contiene un estudio histórico del problema y del papel de la OIT al respecto y una exposición de las perspectivas futuras, las tendencias, la concepción y las prioridades del programa.

- o bien en pasar por alto la localización, lo que quiere decir que el problema se trata en el ámbito mundial o, más generalmente, en el ámbito de los países en desarrollo en general. Ejemplo: "El problema de las proteínas es de gran magnitud y complejidad a la vez" (FAO). "Los problemas se plantean al nivel de la realización y el primero con que se tropieza es el de las estructuras..." (UNESCO). "Los principales problemas de los asentamientos humanos son la consecuencia de complejas relaciones causa-efecto" (Naciones Unidas);
- o bien en utilizar fórmulas como "en muchos países", "hay muchos Estados miembros que..." (OIT).

Sin duda, en ciertos casos particulares (derechos humanos o reforma agraria) cabe pensar que la descripción sobre una base geográfica de ciertas situaciones y problemas no es posible por razones políticas; sin embargo, esto no sucede en el caso de la mayoría de los restantes temas: los obstáculos que se oponen a ese tipo de precisiones parecen estribar más bien en la falta de datos precisos o en la opinión de que no es posible resumirlos con suficiente brevedad. De hecho, la "dimensión mundial" de los problemas a los que han de hacer frente las organizaciones parece ser realmente una dificultad fundamental que nunca resulta fácil superar. No obstante, las exposiciones de problemas a nivel regional (por ejemplo, las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas) no se distinguen tampoco por su mayor precisión.

43. Ausencia de tipologías

En prácticamente ningún caso se indica la tipología: sin embargo, es evidente que la mayoría de los problemas no se plantean de la misma manera, e incluso presentan características totalmente distintas, según las características de los distintos países y, por ejemplo, según su grado de desarrollo. Por ello pudiera parecer normal distinguir diferentes tipos de países o, por lo menos, diferentes tipos de problemas variables según las categorías de países; evidentemente, las tipologías adoptadas tendrán que variar según la esfera de que se trate. La lectura de los programas por países del PNUD, por ejemplo, pone claramente de manifiesto que los tipos de proyectos solicitados por los países más adelantados desde el punto de vista técnico, (por ejemplo, Brasil, Argentina y los países de Europa oriental) no tienen por lo general nada que ver con los de los países menos desarrollados y que, en los distintos sectores, el grado de desarrollo da lugar a una variación considerable de los tipos de necesidades. Dejando aparte la distinción, hoy día clásica, entre los 25 países que integran el "núcleo" de los menos adelantados y los demás países, distinción que por lo demás se utiliza muy poco en la exposición de los problemas, no he encontrado en los diversos documentos que he examinado ningún ejemplo de investigaciones de orden tipológico.

44. La cuantificación

La utilización de datos cuantificados, por otra parte, sólo se observa de manera muy excepcional. La indicación de cifras y de porcentajes acerca del problema del analfabetismo en el segundo plan de la UNESCO^{1/} puede considerarse como un ejemplo muy raro. Por ejemplo, para problemas de amplitud comparables, como los que plantea el "Programa Mundial del Empleo", la OIT no cita ninguna cifra^{2/}: cierto es que en esa esfera la búsqueda de datos numéricos forma parte de los objetivos del propio programa^{3/}. Sin embargo, los autores del plan no han considerado útil recordar los datos conocidos, ni siquiera como orden de magnitud y aunque sólo fuera para situar mejor el problema. Lo mismo ocurre con la mayoría de los problemas principales en las demás organizaciones.

45. La etapa de evolución de los problemas

En cambio, la etapa de evolución de los problemas se expone con bastante frecuencia, pero casi siempre en términos algo vagos, sin fechas ni datos históricos precisos. Se habla de "preocupación creciente", del efecto de fenómenos nuevos o de nuevos planteamientos de problemas para explicar los posibles cambios de orientación de un programa. Sin duda, la dimensión forzosamente limitada de los documentos es también en este caso la principal explicación de la falta de precisión.

^{1/} "El objetivo principal propuesto a los Estados miembros para 1973-1978 es reducir la tasa mundial de analfabetismo, que representaba en 1970 el 34,2% de la población adulta (15 años o más) y conseguir que el número absoluto de analfabetos no sea más elevado en 1980 que en 1970, invirtiendo así la continua tendencia a un notable aumento numérico del analfabetismo. Si no se excede en 1980 de la cifra de 783 millones de analfabetos registrada en 1970, el tanto por ciento de analfabetismo, teniendo en cuenta las previsiones demográficas, descenderá entonces a 27,7%" (documento 17 C/4, capítulo 1.25 "Alfabetización", párr. 1256).

^{2/} Párrafos 31, 32 y 33, capítulo II del Plan a largo plazo para el período 1974-1979 (GB.185/FA/13/16).

^{3/} En el párrafo 39 del mismo documento: "se deberían hacer grandes esfuerzos para mejorar las estadísticas de mano de obra con el fin de poder fijar metas cuantitativas realistas en materia de empleo".

46. La formulación de los objetivos generales a largo plazo

La formulación clara de los objetivos, en cambio, ha sido considerada por todas las organizaciones como la finalidad evidente de la programación. En la mayoría de los documentos considerados se hace de manera bastante neta una distinción entre los objetivos generales y los objetivos más precisos del período considerado, que en la mayoría de los casos constituyen por otra parte indicaciones sobre los medios de acción. Aquí sólo algunos ejemplos pueden dar una idea de lo que los autores de los planes consideran como "objetivos generales" o como "objetivos del período determinado". La formulación de los objetivos generales es, en conjunto, tan imprecisa que en algunos casos cabe preguntarse si realmente es necesario dedicarle tanto espacio. Si párrafos enteros se sustituyeran por simples títulos de dos o tres palabras se ganaría en claridad y se dispondría de un mayor número de páginas para dar precisiones sobre los planes de trabajo o sobre los datos numéricos. La única explicación de la longitud de ciertas exposiciones que no aportan ninguna precisión al lector puede ser la dificultad de exponer objetivos de alcance mundial y la novedad de esa labor. De hecho, los ejemplos que aquí se citan, tomados de documentos de las Naciones Unidas y de la FAO, son representativos de un gran número de páginas que hubieran podido suprimirse perfectamente^{1/}. La OIT y la UNESCO han sabido evitar mejor el escollo de estas descripciones demasiado generales.

^{1/} "Para lograr progresos más rápidos en lo tocante a eliminar la pobreza, acelerar el desarrollo, establecer la igualdad del hombre y la mujer tanto de derecho como de hecho, y para integrar plenamente a la mujer en los esfuerzos globales en pro del desarrollo es necesario adoptar medidas a nivel nacional, regional e internacional. En muchos países, el ritmo del cambio y del desarrollo social sigue siendo lento e indica la apremiante necesidad de que se formulen y apliquen ampliamente estrategias eficaces de desarrollo social y económico" (Naciones Unidas, "Plan de mediano plazo para el período 1974-1977", Desarrollo social y asuntos humanitarios).

"Conservación de aguas. 100. El agua es un elemento esencial del ambiente del hombre, que enlaza el clima, la superficie terrestre y la biosfera, y que aquél necesita para el abastecimiento doméstico, la industria y el recreo. Este recurso es limitado y sólo considerando el ciclo hidrológico como un sistema único es posible desarrollarlo y conservarlo. La agricultura, como principal usuario del agua, tiene en ella un interés vital y en la planificación y ordenación de su explotación desempeña la FAO una función clave..." (FAO, "El plan a plazo medio: 1972-1977", cap. VI, párr. 100).

47. La formulación de los objetivos del programa para toda la duración del plan (Naciones Unidas/FAO)

En lo que toca a la precisión con que se formulan los objetivos del programa para toda la duración del plan hay una considerable disparidad entre las distintas organizaciones y entre los distintos programas de una misma organización. Se encuentran tanto simples enumeraciones de esferas de acción como definiciones de metas relativamente concretas y precisas. En algunas exposiciones parece que se tiende a describir funciones permanentes para las cuales no se tiene en cuenta de hecho la existencia de un plan de una duración determinada. Indicaciones como "se prestará asistencia a los gobiernos para realzar la participación de las jóvenes en el desarrollo", "se ensayarán y divulgarán técnicas de capacitación y fomento de la participación popular, incluida la capacitación de expertos en su aplicación", "se prestará asistencia a los gobiernos en la determinación de políticas y planes apropiados de bienestar social", no permiten imaginar de manera muy precisa las actividades o métodos de trabajo de las Naciones Unidas en materia de "Desarrollo social y asuntos humanitarios" durante el período del plan a plazo medio. Decir que en materia de conservación de suelos la FAO debe intensificar fuertemente "sus actividades en materia de conservación de suelos, tanto en lo que respecta a programas de acción como al desenvolvimiento de técnicas apropiadas" tampoco aporta mucho. Sin duda, en ciertas esferas esas organizaciones dan a veces indicaciones más precisas, en particular respecto de la naturaleza de los estudios que se van a emprender o terminar, pero algunas precisiones aisladas en un texto que de todos modos es demasiado general no pueden en absoluto constituir un plan.

48. La formulación de los objetivos del programa para toda la duración del plan (OIT/UNESCO)

La OIT precisa de manera indiscutiblemente más clara los objetivos para la duración del plan, pese a que la descripción de los programas sigue siendo muy general y está mal vinculada con la exposición de los problemas; lo mismo puede decirse de la UNESCO, a pesar de que esa Organización también es muy avara en lo que toca a los datos cuantitativos. De manera general, no obstante, en los planes no se indican realmente los "objetivos intermedios" que determinarían, con una fecha precisa y con indicación de datos cuantitativos siempre que ello fuera posible, una etapa en el progreso hacia la lejana solución de un problema determinado. También en este caso es indispensable realizar progresos, tanto en lo que respecta a la elaboración de una doctrina respecto de la noción de objetivo como para la reunión o el tratamiento de los datos, y para la elección de un método de exposición claro. Indiscutiblemente, el documento 17 C/4 de la UNESCO (segundo plan) representa a este respecto el mayor grado

de precisión jamás alcanzado, pero su parecido con un "presupuesto de seis años" parece haber planteado, como veremos más adelante, un problema serio a la Conferencia General de la UNESCO, lo que demuestra que todavía está por definir la concepción de los planes a plazo medio de las organizaciones internacionales.

49. El cálculo de las necesidades financieras y la elección de prioridades

En efecto, el problema del tipo de decisiones a las que puede llevar el examen de un plan a plazo medio por los comités intergubernamentales encargados de definir la política de una organización determina uno de los aspectos fundamentales de tal plan: el de la evaluación financiera de los recursos que han de utilizarse para alcanzar los objetivos. A ese respecto se han observado diferencias de métodos muy netas. La OIT, por ejemplo, se abstiene de efectuar ningún intento de evaluación numérica de las necesidades financieras. En la introducción del segundo plan el Director General estimaba que no era posible dar indicaciones sobre los recursos necesarios para la ejecución de los programas antes de conocer las opiniones de la Comisión y del Consejo acerca de las actividades propuestas, pero no parece que una vez conocidas esas opiniones se haya hecho ese esfuerzo de evaluación^{1/}. En cambio, las Naciones Unidas y la UNESCO (segundo plan) han decidido dar cifras precisas, con lo que en la práctica esos documentos son presupuestos por programas de cuatro o de seis años. Sin embargo, hay que señalar que la relación que puede existir en las Naciones Unidas entre los textos en que se exponen los objetivos y los cuadros muy precisos de recursos de personal y de créditos de que van acompañados no se explica en absoluto, lo que limita considerablemente el alcance del ejercicio. En cambio, en la UNESCO el documento 17 C/4 da cifras muy precisas en apoyo de los porcentajes de incrementos propuestos, que reflejan las propuestas relativas al orden de prioridad de los programas correspondientes. Las cifras en dólares traducen, a su vez, esas indicaciones de crecimiento. Por su parte, el plan de la FAO precisa las tendencias al aumento, la estabilización o la disminución de los créditos. En ese documento el método adoptado consiste en indicar mediante letras:

- A = aumenta más rápidamente,
- B = aumenta con regularidad,
- C = permanece estable,
- D = disminuye,

^{1/} Véase párrafo 58 infra.

las tendencias propuestas para cada uno de los subprogramas en lo que respecta a los fondos presupuestarios y a los fondos extrapresupuestarios. La traducción en dólares no se indica a nivel de los subprogramas, sino al de los programas. Otro método, más sencillo porque no hay que traducir la tendencia ni en dólares ni en personal, es el que se había adoptado para el primer plan de la UNESCO y que consistía en indicar solamente los porcentajes de incremento propuestos para cada programa durante el período del plan. La elección definitiva de las diversas fórmulas posibles depende, por supuesto, del papel que los órganos rectores de las organizaciones quieran asignar a los planes a plazo medio. A continuación veremos que un acuerdo sobre ese punto no parece inminente.

50. Los otros documentos de programa

Para hacerse una idea completa del esfuerzo de programación de las diversas organizaciones todavía hay que examinar muy rápidamente algunos otros "documentos de programa". Es evidente que los diversos "comités de programas" de las Naciones Unidas o de los organismos no han esperado a que se adopten métodos de presupuestación por programas o de planificación a plazo medio para examinar, cada uno de ellos a su manera, los programas de las organizaciones. Por su parte, las secretarías siempre se han visto obligadas a prever con alguna anticipación las actividades de sus distintas divisiones, en particular de sus divisiones orgánicas. En otras palabras, había ya y sigue habiendo todavía un número considerable de "documentos de programa" ya para uso interno en conexión con la organización del trabajo de las secretarías, ya para uso externo, es decir, para que los "comités de programas" puedan definir las orientaciones que desean que se adopten. El problema de su supresión o mantenimiento, o de su posible armonización, forma parte también del problema global de la programación y por ello conviene dedicarles alguna atención. De hecho, parece posible, sin que ello quiera decir que sea necesario estudiarlos todos dado su gran número, proponer una clasificación sumaria. En efecto, hay que distinguir por lo menos tres categorías, o sea:

- los documentos que presentan un cuadro general;
- los documentos que aportan un estudio detallado;
- los documentos de trabajo internos.

51. Los documentos en que se hace una presentación sintética

Los documentos en que se hace una presentación sintética del programa a los distintos comités y consejos, como por ejemplo el que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas acostumbraba a presentar al Comité del Programa y de la Coordinación y al Consejo Económico y Social^{1/} o los que la ONUDI ha presentado a la Junta de Desarrollo Industrial (ID/B/80, de 2 de marzo de 1971, e ID/B/97, de 27 de marzo de 1972), deberían desaparecer en principio una vez establecida la presupuestación por programas. Parece que ni la FAO, ni la OIT, ni la UNESCO publican documentos de ese tipo. Las Naciones Unidas acabarán siguiendo ese ejemplo, incluso si este año el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha estimado procedente preparar un documento especial que, al dar más detalles que el propio presupuesto, es muchísimo más claro, sin por ello ser mucho más voluminoso (documento E/5329, de 10 de mayo de 1973)^{2/}, y si por su parte la UNCTAD ha juzgado conveniente presentar a la Junta de Comercio y Desarrollo un documento explicativo sobre su propio programa (TD/B/434, de 16 de abril de 1973).

52. Los documentos de estudio detallado de algunas partes del programa

De manera más general, la existencia de "documentos de programa" que son realmente más detallados que los presupuestos no me parece justificada, salvo si se trata de documentos particulares relativos a un programa -o a un conjunto de programas- determinado y no de un documento sintético que abarque la labor entera de la organización. En efecto, es perfectamente normal que las comisiones técnicas del Consejo Económico y Social, por ejemplo los comités especializados, la Junta de Comercio y Desarrollo y la Junta de Desarrollo Industrial en las Naciones Unidas, o los consejos ejecutivos o comités del programa en los diversos organismos, puedan disponer de los documentos especiales que consideren necesarios para el examen ya del programa correspondiente a su especialidad, ya de una parte determinada del programa que a su juicio merece una atención particular. Ya he citado antes (véase el párr. 40) el ejemplo de los documentos de programas que la OMS y la OIT dedican a ciertos servicios orgánicos, y

^{1/} El último documento publicado en 1972 para 1973 es el del 23 de mayo de 1972 (E/AC.51/60).

^{2/} Ese documento de 77 páginas es indiscutiblemente mucho más preciso que el texto de la sección 7 del presupuesto por programas para 1974-1975, que tiene 41 páginas impresas en caracteres mucho más pequeños. Es evidente que una concepción más adecuada de la presentación de los "planes de trabajo" en el presupuesto hará que en el futuro ese documento pierda toda utilidad.

considero excelente en principio ese tipo de examen. No obstante, habría que definir una doctrina sobre ese punto para que se pueda escoger una fórmula tipo que sea a la vez la que mejor se adapte a las necesidades particulares de los diversos programas y la que mejor se articule con la planificación a plazo medio. A este respecto, habría que hacer un inventario completo de todo lo que existe (o de lo que debería existir). Por otra parte, todavía está por definir la noción de documento de programa, dado que muchos documentos de estudio relativos a partes determinadas del programa se aproximan mucho a esa noción.

53. Documentos que pueden proporcionar una base teórica

Sin duda también habría que examinar cuidadosamente los tipos de documentos que pueden proporcionar una base teórica para la planificación a plazo medio, como por ejemplo el documento C 69/4, de agosto de 1969, de la FAO, titulado "Plan indicativo mundial provisional para el desarrollo agrícola". No cabe duda de que el alcance de esos documentos es muy distinto y de que no se redactan pensando exclusivamente en la planificación del programa de los organismos (documentos sobre la política del empleo en la OIT, o incluso las partes prospectivas de los "Estudios económicos mundiales" de las Naciones Unidas). Sin embargo, esos documentos tienen forzosamente consecuencias para las modalidades de la planificación de las actividades de las organizaciones y convendría estudiar de qué manera podrían contribuir sistemáticamente a esa planificación. De todos modos parece indispensable hacer un estudio sobre la armonización de los métodos en relación con un número muy considerable de documentos.

54. Los "planes de trabajo internos detallados"

Otro tipo de documentos cuya generalización sería muy útil, y respecto de los cuales se podrían emprender inmediatamente estudios encaminados a la armonización de los métodos entre los organismos, es el plan de trabajo interno, que describe de manera muy detallada las actividades que han de emprenderse. Esos documentos se llaman "Programme Activity Details" en la UNESCO, "Programme Decision Minutes" en la OIT y "Programme Elements Proposals" en la FAO. Esos "planes de trabajo detallados" se establecen para la totalidad de las actividades de la sede y para toda la duración del período de presupuesto. En la UNESCO se menciona incluso el nombre de cada funcionario; en la OIT las "decisiones" asignan a los jefes de servicio los créditos necesarios y, al mismo tiempo, describen el trabajo correspondiente. Se utilizan ciertos métodos

que permiten introducir modificaciones durante el año. Este sistema, que en lo que respecta a las actividades de las sedes equivale más o menos a los "planes de operaciones" en lo que se refiere a los proyectos sobre el terreno, me parece personalmente una práctica normal de buena administración. Sin embargo, no se utiliza ni en las Naciones Unidas, ni en la OMS, ni en el PNUD.

55. Observaciones sobre estos documentos y sobre las posibles consecuencias de los planes a plazo medio para la administración y la gestión

A este respecto me parecen pertinentes algunas observaciones:

- El método parece un corolario necesario del establecimiento de la contabilidad de precios de costo que se está introduciendo en la mayoría de las grandes organizaciones.
- Debería incluso considerarse la posibilidad de ampliar la concepción de esa labor, incluso en comparación con la práctica que actualmente siguen la UNESCO, la FAO y la OIT. La adopción de planes a plazo medio debería permitir, en efecto, ya que no establece una "planificación" detallada del trabajo para cuatro a seis años, lo que es manifiestamente imposible, por lo menos aprovechar las ventajas de la programación de las actividades orgánicas para hacer posible la programación de un cierto número de actividades administrativas o conexas, como la contratación del personal del cuadro orgánico (plan a largo plazo de contratación ya adoptado en las Naciones Unidas), la contratación de expertos sobre el terreno, la preparación de publicaciones, la compra de equipo, la utilización de computadoras, etc. En otras palabras, todas las organizaciones interesadas deberían tomar lo antes posible la decisión de adoptar un "plan" detallado de trabajo para el período del presupuesto y de un cierto número de métodos de previsión, en particular en lo que respecta a la contratación de personal para el período del plan.

56. Primeros resultados de este conjunto de comparaciones

Parece, pues, evidente que, en lo que respecta a los planes a plazo medio, las diferencias teóricas son extremas; ahora bien, no se trata aquí de una simple cuestión de forma. Estas diferencias corresponden en efecto a vacilaciones sobre la índole misma de la planificación: las deficiencias de forma reflejan, pues, en realidad, problemas de fondo. El examen de las reacciones de los comités y consejos al respecto demuestra claramente que de lo que se trata en efecto es de resolver estos problemas de fondo.

CAPITULO IV

LAS REACCIONES DE LOS CONSEJOS Y COMITES DE LAS DISTINTAS ORGANIZACIONES

57. Convergencias y divergencias

La única excusa que puede tener el autor de un informe para consagrar algunas páginas a recordar a las delegaciones de los Estados miembros sus propias deliberaciones es, o bien la necesidad de recapitular una evolución que se extiende a lo largo de varios años, o la de realizar un estudio comparativo entre las organizaciones. Ambas condiciones se reúnen aquí, y la comparación se impone indiscutiblemente, para subrayar tanto las convergencias como las divergencias. Los planes a plazo medio dan lugar a muchas vacilaciones y en los últimos años se han podido observar en las distintas organizaciones muchos cambios de actitud. Se advierten en efecto muchas más divergencias que convergencias, lo cual pone muy de relieve el estado de incertidumbre de la doctrina sobre este punto. Para tener una idea clara de la situación, es indispensable examinar las reacciones de los consejos de cada una de las organizaciones.

58. Reacciones relativas a los planes a plazo medio: Consejo de la OIT

En la OIT, la evolución ha sido la siguiente:

El Director General presentó el primer plan a plazo medio en la 180ª reunión del Consejo de Administración (mayo-junio de 1970). La Comisión de Presupuesto y de Administración examinó dicho documento durante esa reunión y redactó un informe sobre él (GB.180/8/36). De modo general, el informe revela que el primer plan fue bien acogido y que incluso dio lugar a discusiones sobre cierto número de problemas de fondo. Las observaciones sobre la forma se refirieron a su carácter demasiado general, a la falta de información acerca de los recursos financieros y a la necesidad de una considerable mejora en el plan siguiente. El examen del segundo plan se realizó en la 186ª reunión

del Consejo (junio de 1972). La decisión de crear un grupo de trabajo de 14 miembros se tomó en la reunión siguiente y el informe de ese grupo se examinó en la 188ª reunión (noviembre de 1972). Ese informe^{1/} trata al mismo tiempo de los principios y métodos de la planificación a plazo medio en la OIT y de las propuestas de fondo relativas a los diversos "sectores individuales" que figuran en el plan. Esas observaciones de fondo son importantes; se refieren a las grandes directrices de la actividad de la OIT (relaciones entre programas, prioridades, nuevas propuestas), y son muestra del vivo interés suscitado. Las observaciones de forma se refieren en especial:

- al método de presentación de los objetivos, que no proporcionan criterios suficientemente precisos para la formulación del programa y para una ulterior evaluación;
- a la estructura del plan que no facilita el análisis de los diversos métodos o "medios de acción" para alcanzar los objetivos;
- a la aceptación del procedimiento de los "estudios detallados"^{2/} a un ritmo de seis por bienio;
- a la insuficiencia de la información facilitada sobre las posibles modalidades de establecimiento de las prioridades y sobre los costos de los programas;
- a la recomendación de que en el futuro se sigan con mayor precisión las recomendaciones del "Comité Especial de Expertos encargados de examinar las finanzas de las Naciones Unidas..." en materia de planificación;
- al carácter excesivamente vago y teórico del proyecto de plan;
- a la necesidad de establecer vínculos más estrechos entre las prioridades del plan y los fines y metas de la Estrategia para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Debe señalarse que esa discusión fue precedida por una consulta por escrito a los Estados miembros (y a los miembros del Consejo de Administración individualmente) y que se recibieron numerosas respuestas precisas y detalladas (GB.188.LTP.3 incluido en el anexo al informe del Grupo de Trabajo)^{3/}. La OIT está preparando un tercer plan (1976-1981) esforzándose en seguir las recomendaciones antes citadas.

^{1/} GB.188/11/24, acompañado de anexos en el documento GB.188/11/25.

^{2/} Véase la nota al párrafo 40 supra.

^{3/} Es imposible resumirlas aquí, pero revelan también el interés que suscitó la planificación entre los Estados miembros.

59. Plan a plazo medio de la FAO: Primeras observaciones del Consejo

En la FAO, el primer documento preparatorio (CL.55/9), primer esbozo redactado en virtud de la resolución 9/69 del 15º período de sesiones de la Conferencia, fue examinado en el 55º período de sesiones del Consejo (noviembre de 1970). El documento fue acogido con satisfacción y el Consejo respaldó el criterio basado en la elección de cierto número de "esferas de concentración". No obstante, señaló que se trataba de un documento demasiado general que definía mal las prioridades y en el que faltaba una cuantificación de los costos. Se subrayó la necesidad de abordar el examen del programa de la FAO en un contexto más general (situación agropecuaria mundial, Segundo Decenio, programación por países). Por lo que se refiere a las prioridades, la discusión de fondo permitió insistir especialmente sobre la que convenía atribuir a la formación y, posteriormente, a la formación especializada de cuadros en Estados miembros extranjeros, pero el Consejo precisó "que no podía examinar a fondo las prioridades, ni llegar a un acuerdo sobre ellas, particularmente porque éstas forzosamente variarán de una a otra región y de uno a otro país". Puede hallarse esta misma inquietud respecto del establecimiento de un orden de prioridad al que se da gran importancia en las recomendaciones de las diversas Conferencias Regionales de la FAO (documento CL.55/15). El examen del plan a plazo medio (C 71/15) comenzó en septiembre de 1971 en el Comité del Programa (CL.57/5) y continuó el mismo año en el Consejo (noviembre de 1971, 57º período de sesiones CL.57/REP). Estos primeros exámenes concluyen con una valoración favorable del documento que se considera claro, aun cuando parezca necesario un nuevo esfuerzo para definir las estrategias y los objetivos, establecer el orden de prioridad, etc. La 16ª Conferencia de la FAO efectuó, a su vez, durante el mismo mes, un examen detallado del plan y, tras sus deliberaciones, aprobó la resolución 6/71 que "aprueba el Plan a Plazo Medio como marco general de planificación y programación de las actividades de la Organización" y solicita en especial para el futuro que se presenten a los comités especializados propuestas de subprogramas preliminares, que se haga una mejor exposición de las prioridades de programas y que se presente al 17º período de sesiones de la Conferencia un plan a plazo medio revisado para el período 1974-1979.

60. Plan a plazo medio de la FAO: Modificación de la actitud del Comité del Programa en mayo de 1972

La actitud del Comité del Programa se modifica considerablemente en su 21^º período de sesiones en mayo de 1972 (documento CL.59/7). Para explicar ese cambio radical se invocan diversas circunstancias. A saber:

- la deterioración de la situación financiera de la FAO;
- la resolución 6/71 antes citada, por la que se solicitaba de los comités del consejo y de las conferencias regionales que examinaran de nuevo las prioridades de subprogramas;
- las dificultades experimentadas por los Comités de Pesca, de Agricultura y de Montes en el ejercicio de esa labor;
- el toque de alarma del Director General respecto a los nuevos problemas financieros que se ciernen tanto sobre el programa ordinario como extrapresupuestario.

El Comité del Programa parece haberse sentido también impresionado por la dificultad de integrar las prioridades nacionales definidas en el marco de la programación por países y el posible papel de la FAO en el establecimiento de las prioridades a nivel mundial. El Comité subraya que la programación por países "atribuía a los propios países la decisión de asignar los recursos del PNUD". "Sobre esta base, el Comité estimó que la expresión "Plan a Plazo Medio" era equivocada. No debía considerarse o llamarse "plan". Tendría que ser una exposición de "objetivos a plazo medio". El Comité señala que hay que evitar el repetir información detallada a nivel de subprogramas en una exposición aparte sobre los objetivos a plazo medio. La definición del futuro documento dada por el Comité es la siguiente: "Aquí se podría entonces tratar concisamente de los temas mencionados en el párrafo 76 iii) supra, a saber, la situación general del desarrollo y tendencias futuras, las estrategias y opciones de política apropiadas, las perspectivas de recursos de todas procedencias, las repercusiones generales de los programas para la FAO, incluido el estudio integrado y multidisciplinario, prestando especial atención a la eficacia, integración, equilibrio y flexibilidad en el uso de los recursos financieros y de personal. Este tipo de exposición, sumado al gran detalle del Programa de Labores y Presupuesto, sería una exposición más realista y esclarecedora respecto al plazo medio que breves descripciones de subprogramas y cuadros de proyecciones y clasificaciones para el Programa Extrapresupuestario y el Programa Ordinario". El Comité considera que por el momento es preferible que esa exposición general constituya un documento distinto del "Programa de Labores y Presupuesto". Por otra parte, se interroga respecto al problema del orden

de prioridad. Señala que se había tendido en general a asignar alta prioridad a dos esferas de concentración, a saber: Movilización de recursos humanos y Planificación del desarrollo agrícola. Subraya, sin embargo, la importancia de las cuestiones de enseñanza y capacitación: "El Comité convino en que suprimir actividades de escasa prioridad no consistía en eliminar subprogramas sino en un riguroso examen y supresión de actividades de poca prioridad en los subprogramas... Abrigaba dudas sobre el valor de las denominadas esferas de concentración". Admite, sin embargo, su utilización, pero sugiere que se las denomine "Esferas de interés especial".

61. Plan a plazo medio de la FAO: Decisiones tomadas por el Consejo en noviembre de 1972

En el 59º período de sesiones, en noviembre de 1972, el Consejo (párrs. 40 a 49 de su informe CL.59/REP) apoya y repite las observaciones del Comité del Programa. Insiste sobre la imposibilidad de intervenir en el establecimiento de las prioridades de los recursos extrapresupuestarios debido a la programación por países. Expresa su inquietud respecto a la determinación de las prioridades: "El Consejo consideró si en su examen debiera hacer una distinción entre las funciones consultiva, asesora y ejecutiva de la Organización y, en especial, si habría que dedicar la mayor atención a los aspectos globales del programa al determinar las prioridades, pero se estimó que no se podría llegar a conclusiones claras sobre ello. El Consejo reconoció que las prioridades eran distintas de región a región y de país a país". El documento "Objetivos a plazo medio" CL 73/10, de agosto de 1973, presentado para el 17º período de sesiones de la Conferencia que ha de tener lugar en noviembre de 1973, ya no tiene efectivamente las características de un plan a plazo medio.

62. Primer plan a plazo medio de la UNESCO

En la UNESCO, el examen del primer documento de planificación a plazo medio (16 C/4), preparado de conformidad con la resolución 33.1 aprobada por la Conferencia General en su 15ª reunión, comenzó en la 85ª reunión del Consejo Ejecutivo (septiembre a noviembre de 1970). En su resolución 5.2 (documento 85.EX/Decisiones), el Consejo Ejecutivo, tras detenido examen (ocho sesiones de trabajo, documento 85.EX/SR.1.20), señala que ese documento constituye una etapa importante en la evolución de los métodos de trabajo de la Organización y estima que plantea a la Conferencia General cuestiones fundamentales respecto de las cuales debe formular orientaciones. Con tal fin

indica el método que a su entender debe seguir la Conferencia General para el examen del documento y proporciona él mismo un esquema de discusión sobre los objetivos (la paz, el desarrollo, los derechos humanos y las prioridades), los medios (el presupuesto y la secretaría) y las modalidades (los centros regionales, las conferencias intergubernamentales, la participación de las comisiones nacionales). Por lo que se refiere a los futuros documentos C/4, el Consejo pide que la secretaría prepare al mismo tiempo el documento sobre planificación (C/4) y el documento sobre programa y presupuesto (C/5) e incluso se pregunta si no convendría prever su integración en un documento único. En las resoluciones 7.1 y 42 aprobadas por la Conferencia General en su 16ª reunión (noviembre de 1970) se recomienda en términos generales que prosiga el esfuerzo de planificación, se aprueba la proporción de aumento (7%) propuesta por el Director General para los dos bienios siguientes, se apoya la petición del Consejo Ejecutivo de que los documentos C/4 y C/5 se preparen simultáneamente y se pide al Director General que, en consulta con el Consejo, examine la posibilidad de refundir esos dos documentos en uno sólo.

63. UNESCO: Preparación del segundo plan

En octubre-noviembre de 1971, el Director General somete al Consejo Ejecutivo, en su 88ª reunión, el documento 88.EX/27 relativo a las "opciones generales que condicionan la programación a corto plazo y a plazo medio". En este documento, preparado previa consulta por escrito con los Estados miembros, se plantean al Consejo ocho cuestiones relativas a los métodos para definir el programa, a los coeficientes de crecimiento y a la estructura de la secretaría. Durante el debate se sometieron además al Consejo dos notas de información (88.EX/INF/3 y 4) sobre la presentación y el contenido de los documentos 17 C/4 y 17 C/5. El Comité Especial encargado de examinar los métodos de trabajo de la Organización preparó en relación con el documento 88.EX/27 un informe cuya discusión en el Consejo tuvo como resultado la aprobación de una resolución muy detallada (3.1, párr. VII del documento 88.EX/Decisiones) sobre la "preparación de instrucciones relativas a la forma y el contenido del documento C/4 y su relación con el documento C/5"^{1/}. Esta resolución proporciona instrucciones relativas a la finalidad y funciones de los futuros documentos C/4 y C/5 y orientaciones relativas a su contenido y a su presentación. Lo esencial es la clara distinción entre

^{1/} En otra resolución, la 5.3, relativa a las opciones generales que condicionan la programación a corto plazo y a plazo medio se invita al Director General a que tenga en cuenta las observaciones y sugerencias formuladas por los miembros del Consejo Ejecutivo durante los debates (documento 88.EX/27).

ambos documentos. El esbozo de un plan a plazo medio ha de describir "las principales orientaciones que ha de seguir la Organización y los resultados concretos que se ha de tratar de obtener", exponer "las consideraciones teóricas en que se basan las propuestas y sus repercusiones prácticas así como las opciones que llevan consigo", establecer al mismo tiempo una relación con "las necesidades prioritarias de los Estados miembros, sobre todo cuando están formuladas en los programas nacionales", y tener en cuenta "la necesidad de coordinar el esbozo de plan con los programas a plazo medio de las demás instituciones del sistema de las Naciones Unidas y especialmente con las resoluciones relativas al Segundo Decenio para el Desarrollo". Debe especialmente:

- enunciar los objetivos y los problemas en que se han de centrar los esfuerzos de la Organización;
- indicar las etapas propuestas para lograr esos objetivos y resolver esos problemas;
- proponer diferentes medidas;
- enunciar los criterios de evaluación.

El documento de programa y presupuesto, por su parte, debe "comprender el programa del bienio siguiente y ha de ser considerado como el documento de presupuesto y de gestión de la UNESCO referente a ese programa". Debe ser suficientemente detallado y presentar planes de trabajo claros y concisos. Constituye el único documento presupuestario que rige el programa y tiene fuerza de ley para los dos años del ejercicio siguiente.

64. UNESCO: Las reacciones provocadas por el segundo plan

Los documentos 17 C/4 y 17 C/5 fueron presentados por el Director General en la 85ª reunión del Consejo Ejecutivo (mayo-julio de 1972). Tras largas deliberaciones (89.EX/SR.1.27) respecto de la concepción y la forma de estos documentos, se formularon recomendaciones (punto 5 del documento 89.EX/Decisiones, de 2 de agosto de 1972) que indican un evidente cambio de orientación. El Consejo reconoce que los documentos se han elaborado de conformidad con las instrucciones dictadas por él mismo y por la Conferencia General y estima que el hecho de disponer de esos documentos puede ayudar a la Conferencia a fijar las políticas y las grandes orientaciones de trabajo de la Organización y a tomar al mismo tiempo decisiones sobre el Programa y el Presupuesto para el bienio siguiente. Reconoce, sin embargo, que el enfoque y el modo de preparar los documentos 17 C/4 y 17 C/5 han tenido por resultado repeticiones y un excesivo volumen de documentación, que puede complicar el trabajo de la Conferencia General y que, por consiguiente, convendría evitar en el futuro. Considera que el

valor del esbozo de un plan a plazo medio sería mayor si los objetivos propuestos para la Organización, en general y dentro de cada sector de actividad, estuvieran expuestos con más claridad y llevaran una indicación sobre su grado relativo de importancia. Cabe asimismo señalar que en el párrafo 11 de esta resolución el Consejo aprueba las tasas de crecimiento propuestas para los presupuestos futuros en el período del plan, esto es, el 8% en 1975-1976 y el 7,5% en 1977-1978.

65. UNESCO: Hacia un tercer plan

Las deliberaciones de la Conferencia General en su 17ª reunión tuvieron a su vez como resultado las resoluciones 34 (1, 2 y 3) y 35.1. La más importante es la 34.1, en la que se pide esencialmente al Director General "que prepare teniendo en cuenta las sugerencias de los Estados miembros en consulta con el Consejo Ejecutivo, y que someta a la Conferencia General en su 18ª reunión, un documento que comprenda un análisis de los principales problemas mundiales en las esferas de competencia de la Organización, así como un cuadro de los objetivos, estructurados y clasificados por orden de prioridad, indicando la contribución que la UNESCO se propone hacer para resolver esos problemas en los seis años siguientes, junto con la información adecuada en cuanto a la preparación en el tiempo y, a título indicativo, los recursos necesarios y las tasas de crecimiento real. Este documento, tal como sea aprobado, servirá de base para presentar a la Conferencia General, en su 19ª reunión, un proyecto de esbozo de plan sexenal"^{1/}. Aparecen, pues, en ese texto dos elementos nuevos y de gran importancia:

- la noción de definición previa de una política en forma de una lista de los problemas mundiales respecto de los cuales puede intervenir la UNESCO;
- la decisión de que la preparación del próximo plan se realice en cuatro años (en dos etapas de dos años).

La preparación del documento 18 C/4 se llevó a cabo sobre la base de tales recomendaciones. Particularmente, previa consulta por escrito con los Estados miembros, conforme a la práctica de la UNESCO, se sometieron al Consejo Ejecutivo en el documento 93.EX/4, de 31 de julio de 1973, "cuestiones preliminares relacionadas con la

^{1/} En las otras partes de la resolución 34 se invita al Consejo Ejecutivo a hacer propuestas a la Conferencia General sobre el modo de utilizar el documento 18 C/4 y sobre las relaciones que se han de establecer entre el 18 C/4 y el 18 C/5 y los documentos C/4 y C/5 en lo sucesivo; se aprueban las tasas de crecimiento recomendadas por el Director General para los bienios 1975/1976 y 1977/1978. La resolución 35 contiene el calendario para la preparación del programa y el presupuesto bienal y del documento sobre las propuestas relativas a los objetivos a plazo medio.

preparación del documento sobre los objetivos a plazo medio". Las observaciones resumidas de los Estados miembros demuestran el interés de las delegaciones por esta difícil operación. Cabe especialmente señalar que, ante la diversidad de las listas de "grandes problemas mundiales" propuestas por los Estados miembros, el Director General se vio inducido a preguntar al Consejo (pregunta 2) si deseaba "que se abandone el intento de definir sistemáticamente una serie de problemas principales". También se propone particularmente en este documento una elección entre diversas formas de presentación de las indicaciones relativas a los recursos y a las tasas de crecimiento, y se discute seriamente la posibilidad misma de presentar variantes (pregunta 21)^{1/}.

66. Reacciones provocadas por el primer plan de las Naciones Unidas

Finalmente, en las Naciones Unidas las reacciones respecto de los planes a mediano plazo se han confundido parcialmente con las relacionadas con los presupuestos por programas. Las observaciones acerca de la precisión de los objetivos, de la cuantificación, de las soluciones alternativas, etc., parecen haberse dirigido a los dos tipos de documentos. Las únicas observaciones acerca de la distinción entre el plan y el presupuesto son las siguientes: el Comité del Programa y de la Coordinación, en el párrafo 25 de su informe, indicó que "la relación entre el plan de mediano plazo y el programa de trabajo y presupuesto bienal no debía ser, como lo parecía, una relación en la que el plan fuese simplemente una proyección del programa y presupuesto. En cambio, esa relación debía ser tal que el programa y presupuesto constituyese una etapa del plan, con una identificación precisa de los recursos". La Comisión Consultiva, por su parte, estima que "el plan a mediano plazo deja mucho que desear" y que "parecería, en realidad, que no siempre se aprecia cabalmente la idea subyacente"^{2/}. Y agrega (apartado f) del párr. 18 de su informe):

^{1/} Con la decisión 93.EX/Des.5.2 ha concluido el debate del Consejo sobre este documento (octubre 1973). Se afirma en particular en ella que la definición de "los objetivos futuros de la Organización debe hacerse a partir de una presentación de los grandes problemas mundiales que interesan a la UNESCO".

^{2/} Sin embargo, la CCAAP no ha precisado cómo había que entender este principio fundamental.

"Ciertamente, la construcción del plan no hace pensar que se haya efectuado un examen completo de los medios por los cuales se logran los objetivos de las Naciones Unidas. La Comisión Consultiva opina que ese examen, basado en una evaluación crítica de los programas en curso y de la ejecución de los programas, es condición necesaria para la planificación eficaz de actividades futuras y para la utilización óptima de los recursos de que se dispone. La Comisión confía en que pueda dedicarse más tiempo y prestarse más atención a estas cuestiones antes de que se proponga el próximo plan a mediano plazo."^{1/}

Cualesquiera que sean las causas, insuficiencia de los análisis efectuados por las secretarías, vacilaciones de los comités intergubernamentales o dificultades fundamentales de la empresa, esta reseña de las reacciones en las diversas organizaciones parece poner seriamente en tela de juicio la posibilidad de definir rápidamente una doctrina precisa en materia de planificación.

^{1/} En el momento en que se acababa de terminar la redacción del presente informe (diciembre de 1973), la Asamblea General votaba una importante resolución relativa a la formulación, el examen y la aprobación de programas y presupuestos (resolución 3199 (XXVIII), de 18 de diciembre de 1973). En esta importante resolución, que no es posible citar aquí íntegramente, se pide concretamente al Secretario General, en los párrafos 5, 6 y 7, lo siguiente:

- "que en el futuro haga especial hincapié en la preparación del plan de mediano plazo, que debe ofrecer el marco para el presupuesto por programas bienal;"
- "que, en consulta con las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, dentro de sus esferas de competencia, intensifique y armonice aún más las actividades de las Naciones Unidas en todos los sectores, incluida la aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de lograr que los esfuerzos realizados por el sistema produzcan máximos resultados;"
- "que, al preparar el proyecto de presupuesto por programas para 1976-1977, tenga en cuenta las opiniones de la Quinta Comisión y de otros órganos competentes sobre la manera de mejorar la forma, el contenido y la estructura del presupuesto por programas, y en particular:
 - a) asegurar la coordinación de los programas entre las principales dependencias orgánicas;
 - b) proporcionar información sobre la distribución de los costos indirectos de los programas con que se relacionen;
 - c) facilitar información sobre los recursos extrapresupuestarios por fuente de los fondos;
 - d) dar la importancia relativa en términos porcentuales de cada programa y componente de programa en relación con los demás;"

67. El problema del "mecanismo intergubernamental"^{1/}

Las preocupaciones respecto de la necesidad de concebir una nueva organización del "mecanismo intergubernamental" sólo se manifestaron en la ONU, pareciendo que el problema no ha creado hasta ahora dificultades particulares en las otras organizaciones. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto señaló la importancia que estos problemas presentan para las Naciones Unidas, señalando que su solución es la primera condición para el mejoramiento del sistema de programación. Parece necesario reproducir aquí el texto completo del párrafo 16 de su primer informe sobre el presupuesto por programas:

"En primer lugar, la Comisión sigue creyendo que debe hacerse "un nuevo examen del mecanismo existente de órganos intergubernamentales y de expertos que se ocupan de formular, examinar y aprobar programas y presupuestos" (A/8739, párr. 5). No obstante, la Comisión sigue convencida de que "la experiencia adquirida puede constituir una guía mejor que las disquisiciones teóricas" (A/8739, párr. 67), y de que ese nuevo examen sólo debe efectuarse tras haberse adquirido la experiencia necesaria con el presupuesto por programas inicial."

Está, pues, planteado el problema, que en realidad es el de las esferas de competencia respectivas de la propia Comisión Consultiva y del Comité del Programa y de la Coordinación, de la Quinta Comisión de la Asamblea General y de las comisiones especializadas en el examen del programa, y en particular de la Segunda Comisión y finalmente del propio Consejo Económico y Social^{2/}. Hasta ahora no se ha indicado ninguna solución, con la excepción quizás de la alusión que hizo el Secretario General ya el 19 de noviembre de 1970 en el documento A/C.5/1335 (párr. 16) acerca de la necesidad de que los Estados miembros "tomen disposiciones concretas que permitan concentrar las facultades para aprobar proyectos y determinar la política orgánica de programas y presupuestos en el menor número posible de órganos gubernamentales e, idealmente, en uno sólo". Este problema tal vez no sea todavía sumamente urgente, pero es evidente que en la medida misma en que se avance la experiencia de programación será cada vez más difícil eludirlo.

^{1/} Véase la nota de pie de página al principio del capítulo IX.

^{2/} En la resolución 3199 (XXVIII) antes citada se da incluso carácter oficial a su existencia (párr. 8) incluyendo ese tema en el programa del vigésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.

68. Observaciones generales

Las reacciones de las diversas organizaciones ante los diversos problemas planteados por las experiencias de programación que se están realizando paralelamente en cada una de ellas no proporcionan elementos que permitan sacar una conclusión definitiva. Las únicas observaciones que me parecen imponerse por ahora son las siguientes:

- 1) se ha planteado un gran número de cuestiones, unas muy concretas y las otras más vagas, y es indispensable responder a ellas;
- 2) las divergencias que parecen existir entre las orientaciones dadas a la experiencia de planificación a plazo medio no pueden acentuarse todavía más sin que corra serio riesgo la cooperación normal entre las organizaciones en el interior del sistema de las Naciones Unidas, de modo que parece conveniente descubrir una fórmula que permita reuniones, no sólo entre especialistas de la programación en el seno de las secretarías, lo que ya se está haciendo, sino también entre miembros de los diversos comités intergubernamentales;
- 3) como han señalado varios Consejos, los problemas de la programación por países deben estudiarse en su relación con la programación a plazo medio. Trataremos ahora de iniciar este examen.

CAPITULO V

LA PROGRAMACION POR PAISES

69. Imbricación de los problemas planteados por la programación por países y la programación a plazo medio

La programación por países, tal como la practica el PNUD desde hará muy pronto tres años, se aplica sin duda únicamente a la utilización de fondos voluntarios que administra el PNUD. Sin embargo, es a todas luces obvio que no se podría separar esta operación de programación para varios años (5) de las operaciones de programación a plazo medio hechas en los organismos, por razones que todos conocen pero que, no obstante, creo necesario recordar:

- el hecho de que una parte muy importante de los fondos extrapresupuestarios utilizados por los organismos y por las Naciones Unidas procede del PNUD y representa, para la mayoría de esas grandes organizaciones, lo esencial de sus actividades operacionales;
- el hecho de que una parte importante de las actividades de investigación, estudio, capacitación, información y promoción de ideas o normas que se llevan a cabo en las sedes de los organismos con cargo a los fondos de sus programas ordinarios (sin contar las actividades de apoyo a la asistencia técnica) guarda relación directa con esas actividades operacionales o constituye su prolongación, complementación o apoyo indirectos, y que por consiguiente existe una interrelación muy estrecha entre las actividades operacionales programadas mediante el método de la "programación por países" y las actividades de los programas ordinarios de los organismos especializados o de las Naciones Unidas, programadas según el método del "plan a plazo medio".

70. Ausencia de nexo entre los dos sistemas

Ahora bien, no se puede afirmar que en el estado actual de cosas haya el menor vínculo entre los dos sistemas de programación. Todo parece desarrollarse como si se tratara de problemas independientes. Hemos visto que en los documentos de planificación de los organismos y de las Naciones Unidas se asigna, en general, un lugar muy modesto a las actividades operacionales financiadas con créditos extrapresupuestarios. El presupuesto de la OMS proporciona indicaciones muy detalladas al respecto, pero lo hace proyecto por proyecto y sin explicar los métodos que aplica la OMS para seleccionar sus proyectos; por su parte, la UNESCO se esfuerza en presentar un "proyecto integrado" y con descripciones someras de los proyectos más importantes; en cambio, la FAO se limita a dar indicaciones estadísticas al nivel de los "subprogramas" y las Naciones Unidas y la OIT sólo mencionan la cuantía de los posibles créditos extrapresupuestarios. Por otra parte, la preparación de los documentos de "programación por países" se hace al parecer con arreglo a una concepción general que no facilita el establecimiento de relaciones lógicas entre los problemas principales que se plantean a escala mundial, y de los cuales se ocupan los organismos, y los problemas particulares que cada país decide que pueden ser objeto de proyectos operacionales. Esta situación está llamada quizá a evolucionar, pero actualmente las cosas parecen presentarse de la forma siguiente:

71. Lógica teórica del sistema actual de programación por países

El modelo teórico de programación por países, tal como ha sido definido en el Estudio sobre la capacidad y sancionado por los artículos 2 a 12 del Consenso aprobado por el Consejo de Administración de PNUD en su décimo período de sesiones, parece buscar la coherencia entre el análisis diagnóstico de la situación de cada país y la lista de los proyectos aprobados para ese mismo país. En todo caso esto es lo que dicen las "directrices e instrucciones para la formulación y examen anual del programa por países del PNUD", que además recogen en gran parte los términos utilizados en el Consenso: "La programación de la ayuda del PNUD al nivel del país... entraña la determinación anticipada, para un período de tres a cinco años, de la utilidad de las intervenciones del PNUD en relación con los objetivos de desarrollo del país; estas intervenciones deberían ser formuladas por el gobierno en colaboración, en el momento oportuno, con los representantes del sistema de las Naciones Unidas bajo la dirección del Representante Residente del PNUD". Se prescribe explícitamente que "el Gobierno ejerce la responsabilidad definitiva de decidir cuáles son los objetivos (de su plan nacional de desarrollo) que deben recibir la ayuda del PNUD".

72. Imposibilidad de obtener una visión de conjunto

Se trata, pues, efectivamente de una decisión tomada país por país en función de consideraciones propias de cada uno de ellos que pueden inducirles a considerar la ayuda del PNUD como un complemento, a veces marginal, de otras ayudas o de otros medios de financiación externa. Por consiguiente, no se hace ninguna referencia a problemas importantes como empleo, alfabetización, industrialización, salud pública o desarrollo agrícola considerados a escala mundial, o sea, a la actitud normal o incluso funcional que las principales organizaciones adoptan respecto de sus problemas. Se hace, como es lógico, alusión a las funciones de "consulta y asesoramiento" que los organismos deberían proporcionar sector por sector para el establecimiento de esos programas por países y a la asistencia a la planificación que el sistema de las Naciones Unidas debería poder prestar con tal motivo. Pero no parece que en la situación actual las aportaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a la programación de los sectores de su especialidad hayan permitido establecer una relación de cualquier género entre una visión de conjunto, regional o mundial, de un problema determinado y lo que podría o debería ser una reunión sistemática de diagnósticos por países. Estimamos que el contenido de la mayoría de los "documentos de posición" presentados por los organismos con ese motivo y de los "documentos de antecedentes" (establecidos por los gobiernos con la ayuda del Representante Residente del PNUD y a veces con la de una de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas) no contradice para nada este punto de vista.

73. Los documentos de programación por países

He examinado una gran cantidad de documentos de programación por países (y los correspondientes documentos de antecedentes). En el momento de redactar este informe se habían publicado 82 documentos, de los cuales 19 fueron aprobados por el Consejo de Administración en el 13º período de sesiones (febrero de 1972), 16 en el 14º período de sesiones (junio de 1972), 23 en el 15º período de sesiones (febrero de 1973) y 24 en el 16º período de sesiones (junio de 1973). Casi todos estos documentos de programación por países tienen la presentación siguiente (ajustada a las "directrices e instrucciones" citadas más arriba). Los documentos comprenden:

- a) una introducción en la cual el gobierno explica cómo ha enfocado y entendido la experiencia de la programación por países;

- b) una exposición de los principales objetivos del desarrollo del país y de sus prioridades. Esta importante parte se divide generalmente en varios párrafos y cuadros que describen:
- las características principales de la situación económica y social del país;
 - los principales objetivos de desarrollo;
 - una descripción de la estrategia del desarrollo;
 - las perspectivas y las necesidades en lo tocante a los recursos (sobre todo los externos), haciendo hincapié en su posible déficit;

por lo general se incluye un cuadro de los recursos de que se va a disponer para la asistencia técnica durante el período del programa, en el cual se indican las aportaciones respectivas del PNUD y del sistema de las Naciones Unidas;

- c) una descripción de las necesidades sectoriales que se han de satisfacer con los recursos del PNUD. Esta descripción termina con una lista de proyectos (que en la mayoría de los casos representan la parte más voluminosa del documento), que se agrupan por separado en un anexo o que acompañan a la descripción de las necesidades de cada sector. Diversos cuadros (lista de los proyectos presentados según varios criterios: organismos de ejecución, repartición anual de los gastos, calendario de ejecución, monto de los gastos por sectores, etc.) completan del documento. Este plan, que siguen muchísimos gobiernos, traduce perfectamente las intenciones de los iniciadores de la reforma. Sin embargo, el examen de estas diversas operaciones no da la impresión de que esa reforma haya producido resultados absolutamente racionales o satisfactorios. En relación con esto se pueden formular las observaciones siguientes:

74. Falta de coherencia interna de cada programa

Se ha buscado de modo manifiesto la coherencia de cada programa siguiendo una línea lógica de investigación que es la siguiente: situación económica y social —> objetivos de desarrollo —> necesidades de financiación externa —> recursos existentes —> aportación del sistema de las Naciones Unidas y del PNUD al monto total de estos recursos. En otras palabras, la aportación de las Naciones Unidas, incluso aunque haya que definirla sector por sector en función de las necesidades existentes, se considera de todas maneras residual y, dada su importancia relativamente

marginal, la opinión de los propios países es particularmente clara a este respecto. En efecto, son muchos los países que han señalado que la coherencia interna de los programas del PNUD es secundaria en relación con la coherencia del plan de desarrollo del propio país. Así, el Gobierno de Cuba señala que "el programa presentado por Cuba para el próximo período... no es un programa que se caracteriza por su coherencia interna, sino que, como se subrayó durante las discusiones con respecto a la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, su coherencia viene de su relación y su ensamblaje con el programa nacional de desarrollo". El criterio de selección utilizado por Cuba es que se trata de actividades que "no pueden ser realizadas por distintos motivos por la cooperación económica y financiera bilateral". Para Venezuela, el programa del PNUD es una parte del "inventario de requerimientos de cooperación técnica internacional" presentado por el Gobierno en julio de 1971 a los representantes de 23 embajadas cuyos gobiernos venían prestando cooperación técnica a Venezuela y a los representantes del PNUD, la OEA, el BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo. El Perú dice que en una presentación breve es difícil establecer interconexiones entre los proyectos del PNUD y los objetivos del plan, y que "la cuestión de la prioridad de un proyecto respecto de otro no tiene mucha importancia, puesto que evidentemente sólo una pequeña parte de las necesidades del país está incluida en la "cifra indicativa de planificación". Un país como Colombia, que considera el nuevo enfoque de planificación por países como particularmente útil, indica como criterios para elegir los proyectos concretos del PNUD "una serie de consideraciones; por ejemplo, la continuación de los proyectos que significan un compromiso contraído...; la prioridad asignada por el Gobierno al fortalecimiento de sus mecanismos de planificación institucional...; la ejecución de proyectos que tienen especial importancia para el potencial de crecimiento del país,... por último, la prioridad concedida por el Gobierno al fortalecimiento de su administración pública". Colombia ha incluido asimismo entre los criterios generales de selección "la experiencia del sistema de las Naciones Unidas en determinadas esferas", pero de hecho no ha dado ninguna precisión sobre la naturaleza de esa "experiencia".

75. Falta de una metodología común para la definición de los tipos de proyectos

Por otra parte, no se aplica ni al parecer puede aplicarse ninguna metodología común para determinar los tipos de proyectos que deben solicitarse de las Naciones Unidas. Por lo general, el monto de la cifra indicativa de planificación -cuya insuficiencia ponen no obstante de relieve todos los gobiernos- se reparte entre casi todos los sectores económicos y entre un gran número de pequeños proyectos. Por ejemplo,

de 14 países de América Latina que han presentado programas, la concentración en proyectos en gran escala de más de 500.000 dólares pasa del 80% en sólo tres países (Cuba, Ecuador y Chile) y del 50% en otros tres (Perú, Brasil y Colombia), en tanto que el porcentaje de concentración en aquellos proyectos varía del 13% (Costa Rica) al 47% para el resto de los demás países. La existencia de una idea directriz que responda a la identificación de problemas particularmente urgentes y prioritarios que se pueden resolver con una asistencia técnica externa aparece únicamente en algunos países y con respecto a una parte de los programas. El Brasil ha decidido "solicitar la cooperación del PNUD principalmente para la esfera de la ciencia/tecnología", pues considera que el PNUD, por su carácter multinacional, está mejor calificado para una acción eficaz en este sector. Por su parte, la Argentina, después de haber explicado que el establecimiento de un programa plurianual había permitido corregir las distorsiones que existían en la distribución de los recursos entre los distintos sectores de la economía y llegar a una nueva distribución que respondiese mejor a los objetivos del plan y a la importancia relativa de cada sector en el producto nacional bruto, menciona también, entre los criterios fijados para la selección de los proyectos de asistencia técnica, "que la cooperación técnica recibida se oriente prioritariamente hacia la ciencia y tecnología aplicadas", precisándose que debe tratarse "de aportes de conocimientos y tecnologías no disponibles en el país". En otros casos, un problema particular, característico de la situación existente en ciertos países, o en todo caso identificado por ellos como tal, les lleva a hacer hincapié en algunos proyectos importantes (bagazo de la caña de azúcar en Cuba, reforma agraria en Chile y el Perú, petróleo en el Ecuador, administración pública en Venezuela, etc.). Pero en conjunto se considera indispensable repartir los créditos entre los diversos sectores lo más equitativamente posible.

76. Falta de originalidad del sistema de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas

En otras palabras, el lugar asignado al sistema de las Naciones Unidas, a través del PNUD, en el conjunto de las posibilidades de asistencia técnica externa no está ni individualizado ni especializado por carecer de verdadera originalidad las soluciones propuestas. Las ventajas, con frecuencia destacadas, de neutralidad política, independencia, internacionalismo de la cooperación técnica internacional del sistema de las Naciones Unidas no se traducen de hecho en fórmulas originales en el plano práctico. El ejemplo del programa de Tailandia resulta particularmente revelador a este

respecto^{1/}. La parte del PNUD en la asistencia externa recibida por Tailandia alcanza una media anual de 4 millones de dólares, de un total aproximado de 42 millones de dólares (o sea, algo menos del 10%). Los programas regulares de los organismos y los de los diversos fondos (entre ellos el Fondo para la fiscalización del uso indebido de drogas) suman 3,9 millones de dólares. Antes de la institución de la programación por países, los proyectos del PNUD se repartían entre todos los sectores económicos, y el número de proyectos que estaban en curso de ejecución en el momento de establecer el programa de Tailandia era considerable (99 en total, en comparación con 25 proyectos nuevos solamente). La idea principal que se ha adoptado para seleccionar los proyectos nuevos ha sido la de concentrarlos en la región septentrional. Ante los problemas que tenía que resolver para determinar la mejor utilización posible de la ayuda externa, el Gobierno tailandés, considerando que de las cuatro regiones naturales del país tres eran subdesarrolladas (la septentrional, la nororiental y la meridional), ha procedido, en efecto, de manera que puede parecer lógica, a efectuar un reparto de las responsabilidades de asistencia técnica en el plano geográfico. El Gobierno ha atribuido la región meridional a la asistencia bilateral británica, la región nororiental a la asistencia bilateral estadounidense y la región septentrional al PNUD y al sistema de las Naciones Unidas. De esa forma han quedado relacionados entre sí, en el marco del programa del PNUD, los proyectos siguientes^{2/}: proyecto de planificación de la región septentrional (658.500 dólares), establecimiento de un centro agrícola (1 millón de dólares), proyecto de horticultura (65.900 dólares), proyecto de ordenación de la cuenca del Mae Sa (647.000 dólares), asistencia a la Universidad de Chiang Mai (54.700 dólares), y proyecto del Instituto de Servicios Industriales (1.311.100 dólares); la contribución del resto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas comprende la asistencia del UNICEF a un centro de capacitación para las tribus montañosas, las actividades de la OMS (programa ordinario de erradicación del paludismo), y finalmente el proyecto del Fondo de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas encaminado a fomentar la sustitución de los cultivos de la adormidera por otras producciones. Por lo que hace a los solos proyectos del PNUD, el total mencionado más arriba representa únicamente la cuarta parte de la cifra indicativa de planificación^{3/} (3,7 millones de dólares de un total de 15 millones), pero, si se

^{1/} (DP/GC/THA/R.1 y DP/GC/THA/R.1/RECOMMANDATION, del 11 de diciembre de 1972, 94 páginas en total).

^{2/} Las cifras entre paréntesis indican el monto en dólares de la parte del PNUD en los proyectos.

^{3/} Para el resto de los proyectos, la cifra indicativa de planificación está repartida entre un grupo de proyectos bastante considerable (124 en total), de los cuales 11 tienen un presupuesto de más de 500.000 dólares; de estos proyectos en gran escala solamente cuatro son nuevos.

tienen en cuenta las otras actividades del sistema de las Naciones Unidas que se acaban de enumerar, ésta es efectivamente la idea central que ha guiado al Gobierno en la utilización de la cooperación técnica procedente de las organizaciones internacionales. Esta alineación del PNUD y del sistema de las Naciones Unidas en el mismo plano que la asistencia bilateral me parece una consecuencia lógica de una situación poco satisfactoria teóricamente.

77. Falta de una definición del papel de los organismos

En términos generales, los diagnósticos que se hacen en los programas por países son de la exclusiva responsabilidad de los gobiernos de los países respectivos. Este principio está reconocido en el Consenso, pero no excluye de ninguna manera la posibilidad de tomar en consideración (incluso para discutirlos o refutarlos) los puntos de vista que los organismos especializados puedan proponer sobre la naturaleza de los problemas existentes en los sectores de su competencia; pero que yo sepa no se hace ninguna referencia al contenido de esos "diagnósticos técnicos por sectores" de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas^{1/}. En otras palabras, al igual que en los documentos de los programas de los organismos, sólo se dan indicaciones bastante someras sobre las actividades operacionales, y en los documentos de programación por países a lo sumo se hace únicamente referencia a la asistencia que los organismos pueden aportar esporádicamente a la planificación de las actividades en un determinado sector o al establecimiento de las bases técnicas del diagnóstico general de la situación económica. No es seguro que se trate solamente de un olvido formal. Quizá tampoco esté definido claramente en todas las mentes el papel que las organizaciones internacionales deberían o podrían desempeñar en ese terreno.

78. Falta de síntesis y de posibilidad de especialización

En esas circunstancias no tiene nada de extraño que hasta la fecha no se haya podido emprender una síntesis de los programas por países. Con los documentos existentes no se podría intentar nada serio ni útil en ese sentido. Pero la posibilidad de hacer la síntesis de los estudios diagnósticos por países que cada uno de estos programas debería comprender, me parece en definitiva la justificación principal de toda esta operación de programación. En efecto, lo que interesa no es completar las listas de

^{1/} Por supuesto, se dan en cambio indicaciones sobre proyectos que comprenden estudios de este género (ayuda a la planificación, estudio de los recursos humanos, etc.).

proyectos de tipo tradicional con análisis económicos y sociales someros, sino poder establecer, partiendo de un inventario de las necesidades de cada país, la respuesta más adecuada que el sistema de las Naciones Unidas, por sus caracteres específicos, podría dar a ciertas categorías de necesidades. Solamente un método que incluyese análisis de fondo suficientemente precisos para poder efectuar este género de investigación podría proporcionar a las organizaciones internacionales el medio de especializarse en ciertos tipos de actividades de cooperación técnica. Ahora bien, en este terreno la especialización parece ser efectivamente el único medio de adquirir una cierta eficacia o de aumentar la que se haya podido conseguir.

79. Posibles orientaciones de la investigación

Tanto en la programación por países como en la programación a plazo medio es, pues, obligado pensar que habría que introducir transformaciones hondas en la confección misma de esas programaciones para poder darles su verdadero significado. El examen que acaba de hacerse permite ya dar algunas orientaciones sobre investigaciones posibles y convenientes, a saber:

- la posibilidad de que todas las organizaciones que tienen responsabilidades de cooperación técnica adopten una verdadera programación por países de sus actividades (ya estén financiadas con cargo a su programa ordinario o con fondos extrapresupuestarios);
- el establecimiento simultáneo de diagnósticos técnicos por países en el sector económico y social del cual están encargadas;
- los métodos de síntesis de estos estudios por sector económico en cada país al nivel nacional (todos los sectores reunidos) y al nivel internacional;
- por último, el estudio de las posibilidades de especialización de las organizaciones internacionales en ciertos sectores de la cooperación técnica.

80. Resultados del examen de conjunto

Así, el examen de los documentos existentes -presupuestos por programas, planes a plazo medio, programas por países- y de las reacciones de los comités y consejos ante estos primeros ensayos de programación y de planificación, permite establecer un primer balance de la experiencia en curso.

- Parecería, pues posible introducir sin mayor dificultad mejoras formales en algunos de los mecanismo existentes; éste es en particular el caso de la presentación de los "presupuestos por programas", en los cuales se trata sobre todo de describir claramente "planes de trabajo", de cuantificar mejor los objetivos "intermedios", de normalizar la terminología y de armonizar la presentación de algunos cuadros. Ocurre también lo mismo con la adopción general de los "planes de trabajo detallados" por todas las organizaciones.

- En cambio, por lo que hace a los planes a plazo medio y a la programación por países, en el estado de cosas actual la búsqueda de mejoras formales sólo serviría para desviar inútilmente la atención de problemas de fondo que son muy importantes y difíciles, pero que hay que resolver. Estos problemas, que atañen, en particular, a los aspectos siguientes: las relaciones que han de establecerse entre la programación internacional y las planificaciones nacionales, la marginalidad de las actividades operacionales y el examen de las posibilidades de especialización, los vínculos que pueden existir entre la programación por países y la programación a plazo medio, las posibilidades y los métodos de definición de las prioridades al nivel de los problemas mundiales, y la posibilidad de hallar otras soluciones posibles, y la concepción y la finalidad misma de la planificación a plazo medio en las organizaciones internacionales, son efectivamente los que ya han sido enumerados en la introducción de este informe (capítulo I, párr. 8), pero se presentan con un cariz particularmente sombrío después del examen que acaba de hacerse de la situación actual. En efecto, no son unas mejoras progresivas de las instituciones y de los mecanismos ya establecidos las que permitirán resolver los problemas. Lo que parece verdaderamente indispensable es hacer un esfuerzo de reconversión de la concepción misma de toda la operación.

CAPITULO VI

LABOR DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: PRIORIDADES EXISTENTES
Y OBJETIVOS ACTUALES

81. Necesaria descripción previa de la labor de las organizaciones internacionales

Los debates acerca de los métodos de definición de los grandes problemas, de determinación de un orden de prioridad o de formulación de objetivos no deberían hacer olvidar que ya en cada organización se han planteado problemas, se han aceptado efectivamente órdenes de prioridad y se persiguen realmente ciertos objetivos. Por consiguiente, para toda reflexión acerca del mejoramiento de los métodos puede parecer condición previa necesaria la descripción de esos problemas, esos órdenes de prioridad y esos objetivos, y también la exposición de los mecanismos que han conducido a su definición. Ello equivale a exponer lo que en la esfera económica y social realizan las organizaciones internacionales y a determinar hasta qué punto hay ya un acuerdo, en sus diversas esferas de competencia, para una acción convergente de la comunidad internacional. Tal descripción, aun limitada a las cinco organizaciones de que trata el presente informe, requeriría para ser valedera un estudio especial, largo y difícil, y la utilización de cierto número de criterios cuya aplicación habría de aceptarse previamente. Mas a falta de un trabajo tan preciso, puede hacerse un esbozo a fin de definir, por lo menos aproximadamente, algunos de los elementos del problema que debe resolverse aquí.

82. Facilidad relativa de la definición de los problemas en el caso de la OMS

Los grandes problemas que han de acometerse están, por ejemplo, definidos con bastante amplitud en la OMS. La salud pública es una de las esferas en que los gobiernos pueden hallar con más facilidad amplias bases de acuerdo. Por encima de todas

las divergencias políticas, sociales o culturales, la lucha contra las enfermedades y la defensa de la vida humana en el plano mundial corresponden a valores generalmente reconocidos y respetados. Es premisa sociológica constante la de que es más fácil movilizar socorros para acudir en ayuda de los afligidos por la enfermedad que para auxiliar a las víctimas de la pobreza, del analfabetismo o incluso del hambre. Esta comunidad de actitud sentimental y filosófica se completa con un planteamiento científico y técnico prácticamente idéntico. Los médicos hablan un lenguaje común. Por este conjunto de razones, la OMS parece haber descubierto muy pronto sin mayor dificultad las orientaciones de su programa. Desempeña en varios planos (lucha contra las epidemias, etc.) el papel de un organismo que presta servicios de regulación y coordinación en el ámbito internacional, lo mismo que los desempeñan en otras esferas la OMM, la UIT o la UPU. Su solidísima estructura regional le ha proporcionado un marco geográfico que ha facilitado la síntesis de las necesidades en los países miembros y, por consiguiente, la formulación de su programa. Con todo, sigue siendo en lo esencial un organismo orientado hacia la cooperación técnica con los países en desarrollo, y es el único de los grandes organismos que puede financiar con cargo a su programa ordinario una parte muy considerable de los proyectos de este tipo que se ejecutan sobre el terreno.

83. Orientaciones fundamentales de la OMS: cambios recientes de su orden de prioridad

La OMS tiene un presupuesto ordinario de 100 millones de dólares^{1/} y recibe anualmente alrededor de 93,5 millones de dólares de fondos extrapresupuestarios (de los cuales solamente 21,7 millones del PNUD). De ese total, puede considerarse^{2/} que 157 millones de dólares, aproximadamente, representan los fondos disponibles para

^{1/} Todas las cifras presupuestarias que se dan en este capítulo son cifras anuales. En la mayoría de los casos, salvo excepciones señaladas, se han tomado las cifras del proyecto de presupuesto para 1974. No se han tenido en cuenta las modificaciones introducidas en las cifras de los proyectos de presupuesto después de su publicación. En lo que se refiere a la OMS, por ejemplo, la cifra definitiva del presupuesto ordinario de 1974 consignada en el presupuesto de 1975 sería de 104,3 millones de dólares. Sin embargo, tales diferencias no alteran los respectivos órdenes de magnitud.

^{2/} Véase el proyecto de presupuesto para 1974: Programa de actividades: Distribución funcional por programas y por atenciones principales.

los programas, excluidos los gastos de administración o de política general. La importancia relativa dada a los programas principales de la organización muestra que el grado más alto de prioridad corresponde al "Fortalecimiento de los servicios de salud", que recibe el 40% de los fondos disponibles antes indicados, o sea 62,5 millones de dólares para el año 1974, de los cuales 25,8 millones con cargo al presupuesto ordinario. El concepto "Formación y perfeccionamiento del personal de salud", que representa un conjunto de actividades muy afines a las primeras, recibe por su parte alrededor del 12,5% de los fondos destinados a programas (una veintena de millones de dólares, de los cuales 11 millones con cargo al programa ordinario). Estos dos grandes programas representan, pues, entre los dos algo más de la mitad de las actividades de la organización. Las sumas asignadas a la lucha contra las enfermedades representan el 23% de los fondos para programas, o sea, un 19% para las enfermedades transmisibles y un 4% para las no transmisibles, lo que hace un total de alrededor de 36 millones de dólares. Finalmente, el programa de higiene del medio recibe el 13,5% de los fondos, es decir, 10 millones de dólares, de los cuales 9 millones con cargo al programa ordinario. Las "otras actividades" (estadística, actividades varias, sustancias profilácticas y terapéuticas) reciben finalmente el 11,5% del total. Estas cifras suscitan dos observaciones:

- a) En 1968 las actividades relacionadas con las enfermedades transmisibles representaban por sí solas el 28% de los fondos para programas, mientras que hoy solamente representan el 19%, y los programas de formación y perfeccionamiento del personal de salud, que en 1974 representan el 40%, sólo constituían el 17%. Esta comparación pone de relieve que en los seis últimos años se ha modificado considerablemente el orden de prioridad de la organización, ya que la lucha contra las enfermedades transmisibles, punta de lanza de la organización desde sus orígenes, ha cedido el lugar a las actividades encaminadas a reforzar las infraestructuras nacionales.
- b) Las indicaciones proporcionadas en el presupuesto acerca de la distribución geográfica del empleo de esos fondos entre las diversas regiones muestran que, en efecto, la organización sigue fundamentalmente orientada hacia los países en desarrollo^{1/}.

^{1/} La inclusión del presupuesto de la Organización Panamericana de la Salud en los fondos extrapresupuestarios explica indudablemente que los gastos efectuados en favor de los países del Continente americano sigan siendo (pese a las compensaciones que permite la repartición de las otras fuentes de fondos) más importantes, dentro del total, que los destinados a los países de los demás continentes.

84. Mayor dificultad de los problemas en el caso de los otros tres grandes organismos

Es evidente que los otros tres grandes organismos (la UNESCO, la FAO y la OIT) no cuentan con tantas facilidades para la definición de los problemas con que deben enfrentarse. Es mucho más difícil lograr un acuerdo de carácter sociocultural y político en las esferas que les son propias (trátase de la educación, la ciencia, el trabajo, la industria o la agricultura) que en la de la salud. En todos ellos el campo de la cooperación técnica, que se ha desarrollado a partir del decenio de 1960 hasta el punto de modificar completamente el equilibrio de su programa, ha venido a agregarse más bien que a integrarse al conjunto de las actividades preexistentes. Por lo tanto, les resulta mucho más difícil evitar la dispersión de sus actividades.

85. El orden de prioridad de la UNESCO

El presupuesto de la UNESCO hace ver que esta organización es relativamente pobre en comparación con la OMS. Su presupuesto ordinario es de 56,2 millones de dólares y el total de los fondos extrapresupuestarios disponibles asciende a alrededor de 50 millones de dólares. Así, pues, en el orden efectivo de prioridad del sistema de las Naciones Unidas, los problemas de la educación están clasificados, en cuanto a importancia, claramente por debajo de los problemas de la salud. Ello es sin duda reflejo directo de las premisas sociológicas a que se ha hecho referencia en el párrafo 82. En cifras anuales, los fondos destinados a los programas (excluidos los gastos de política general y de administración) representan alrededor de 36 millones de dólares del programa ordinario y 50 millones de dólares de fondos del PNUD. Dentro de ese total de 86 millones de dólares, se concede indiscutiblemente la prioridad al sector de la educación, que recibe alrededor del 47% (40 millones de dólares, o sea, 14 millones con cargo al programa ordinario y 26 millones con cargo a fondos extrapresupuestarios). El sector de las ciencias exactas y naturales viene en segundo lugar con alrededor del 30% (25 millones de dólares, de los cuales 7,5 con cargo al programa ordinario y 17,5 con cargo al PNUD). Sin embargo, como la enseñanza superior científica y técnica está comprendida en esas sumas con una cuantía de alrededor de 13 millones de dólares por año, puede considerarse que las actividades de educación representan la mitad de las actividades de este sector (y adoptando este método de cálculo, puede admitirse que la educación absorbe el 60% de los fondos para programas de la UNESCO, o sea, alrededor de 53 millones de dólares). Los otros dos sectores de la organización

se reparten entre ellos una quinta parte de los fondos para programas: el sector de las ciencias sociales y de la cultura dispone del 9%, o sea, 8 millones de dólares (6,7 millones con cargo al programa ordinario), y el sector de la información, del 11%, o sea, 9,7 millones de dólares (7,5 millones asimismo con cargo al programa ordinario).

86. Diversidad de los programas

Si bien los programas de cooperación técnica financiados con fondos extrapresupuestarios representan, en el total de los fondos disponibles para programas, una cantidad más importante que la de los fondos del programa ordinario^{1/}, y aunque la mayoría de las actividades así financiadas tienen que ver con la creación o el desarrollo de establecimientos docentes, la cooperación técnica en materia de educación no es para la UNESCO sino un objetivo importante entre muchos otros. Si se leen los planes y programas de la organización y las actas de las deliberaciones del Consejo Ejecutivo, se advierte que las preocupaciones de la organización se dividen entre un número muy grande de cuestiones muy diversas. Las investigaciones y los estudios ocupan un lugar preponderante entre esas actividades, y esta orientación se refleja, por lo demás, en la existencia de muchísimas publicaciones, ya que la UNESCO es también una gran editorial.

87. Metodología y desarrollo en materia de educación

Incluso en el sector de la educación, que trata esencialmente del desarrollo de la enseñanza, se advierte claramente que la organización suele considerar los problemas al nivel de todos los países, comprendidos los desarrollados. La muy general formulación del programa (política y planeamiento de la educación, igualdad de acceso a la educación, programas, estructuras y métodos de educación, etc.) no hace sino traducir esa tendencia. El hecho, señalado por el Director General de la organización en la Introducción al proyecto de programa y de presupuesto para 1973-1974, de que "se impone una renovación profunda de la educación, en su sistema y en su acción, como único medio práctico de lograr su expansión cuantitativa, es decir su democratización, y su mejoramiento cualitativo, y con ello el incremento de su rendimiento interno y externo", indica a las claras que la UNESCO se considera ante todo como un instituto de investigación y estima tan importante definir una nueva metodología como aplicar al desarrollo de la educación los métodos conocidos. Esto pone claramente de relieve

^{1/} En la medida en que se han excluido los gastos de administración.

las dificultades con que pueden tropezar los especialistas de la educación para ponerse de acuerdo respecto de la formulación de los problemas que han de resolverse y del orden de prioridad que debe establecerse.

88. Ciencias exactas y naturales y "programas intergubernamentales"

En el sector de las ciencias exactas y naturales, además de sus estudios e investigaciones y de sus actividades de cooperación técnica para el desarrollo de la enseñanza superior, la organización aplica muy sistemáticamente el método de los "programas intergubernamentales". La UNESCO desempeña a este respecto una función de promotora de la coordinación de los esfuerzos de sus Estados miembros en algunas cuestiones de interés común: el Programa Intergubernamental sobre el Hombre y la Biosfera, el Programa Internacional de Correlación Geológica, el Decenio Hidrológico Internacional y la Comisión Oceanográfica Intergubernamental son todos ellos programas que se basan en el mismo método, consistente en organizar la distribución de las responsabilidades entre los gobiernos para lograr un fin común. Es indiscutible que tal método (que también aplican otros organismos en muchos sectores) podría sin duda generalizarse y sistematizarse. Todos los grandes objetivos finales de las instituciones internacionales son, en efecto, comunes a las organizaciones y a sus Estados miembros, y el claro reparto de las responsabilidades en la consecución de un objetivo es condición indispensable para la definición de una estrategia eficaz.

89. Ciencias sociales, información y problemas intersectoriales

En los dos sectores de las ciencias sociales y de la información se tropieza indiscutiblemente con muchas más dificultades para definir las orientaciones y el orden de prioridad. Las actividades del sector de las ciencias sociales abarcan fundamentalmente investigaciones, estudios y publicaciones, un gran número de reuniones, por supuesto, y alguna acción de formación profesional. La protección y la revalorización del patrimonio cultural (que, como es sabido, han llevado a la UNESCO a movilizar fondos cuantiosos para salvar monumentos célebres) ocupan un lugar particular en el programa del sector. En el de la información, a causa, sin duda, de que los problemas son delicadísimos desde el punto de vista político (libre circulación de la información, desarrollo de la comunicación y fomento de la comprensión internacional), se experimentan más dificultades todavía para definir los objetivos. Finalmente, el Consejo Ejecutivo y el Director General han entablado desde hace varios años un diálogo acerca de la oportunidad de iniciar programas llamados "intersectoriales". La lista de estos

programas, objeto del capítulo 0 del Esbozo de un plan a plazo medio para 1973-1978 (derechos humanos y acción en favor de la paz, colaboración con la juventud, el hombre y su medio, población y prevención del uso indebido de estupefacientes) demuestra claramente la importancia que atribuye la organización a su vocación universal. Es comprensible que ante tal situación la determinación de un orden de prioridad constituya para la UNESCO un problema complicado y difícil, y en ciertos aspectos hasta casi imposible de resolver.

90. El orden de prioridad de la OIT

Los esfuerzos que ha hecho la OIT para definir las líneas fundamentales de su programa al preparar sus planes a plazo medio demuestran asimismo la magnitud de las dificultades con que tropieza esta organización para conciliar diferentes maneras de abordar el derecho laboral, la defensa de las condiciones de trabajo, la formación profesional o la reflexión general sobre el desarrollo económico y social. El programa ordinario de la OIT asciende anualmente a 41,9 millones de dólares (según el programa y presupuesto para 1974/1975). En ese total, los fondos disponibles para los programas suman alrededor de 30 millones de dólares. Sin embargo, en el tipo de presentación adoptado se aislan, dentro de esos gastos de programas, la gestión de los programas sobre el terreno (unos 7,7 millones de dólares), el servicio de conferencias y las publicaciones (7,3 millones de dólares). En consecuencia, los gastos que guardan relación directa con los programas principales del presupuesto ordinario sólo ascienden a 14,3 millones de dólares. A esta suma hay que agregar los fondos extrapresupuestarios, que según el mismo documento representan probablemente unos 44,5 millones de dólares por año. Calcularemos, pues, los porcentajes de los fondos directamente destinados a cada uno de los programas principales partiendo de la base de un total de 58,6 millones de dólares, aun reconociendo que esta base de cálculo es algo diferente de la adoptada para la OMS o la UNESCO. La suma global citada se distribuye entre siete programas principales a los que, por orden de importancia del volumen de actividades, corresponden los siguientes porcentajes:

	(En millones de dólares)			Porcentaje del total de los fondos
	Programa ordinario	Fondos extrapresupuestarios	Total	
1. Desarrollo de los recursos humanos	2,2	31,8	34	58 %
2. Desarrollo de las instituciones sociales	2,6	5,0	7,6	12,9 %
3. Planificación y promoción del empleo	1,3	5,4	6,7	11,4 %
4. Condiciones de trabajo y de vida	2,7	1,7	4,4	7,5 %
5. Investigación y planificación centrales	2,7	0,4	3,1	5,2 %
6. Actividades industriales	1,3	0,25	1,55	2,6 %
7. Normas internacionales del trabajo	1,5	0	1,5	2,5 %
Totales	14,3	44,3	58,6	100,1 %

91. Orientación preferente hacia los problemas económicos

Tal presentación conjunta de los fondos directos de programas y de los recursos extrapresupuestarios (que no aparece en esta forma en ninguno de los documentos de la GIT) hace ver claramente el desequilibrio creado por el desarrollo de las actividades operacionales financiadas al margen del presupuesto. Mientras en el programa ordinario se procura mantener cierta igualdad entre las actividades orientadas hacia el desarrollo económico (recursos humanos y empleo) y las actividades jurídicas, institucionales, reglamentarias y sociales (condiciones de trabajo y de vida o normas internacionales de trabajo, e instituciones sociales, tres programas principales que representan el 47% de los fondos para programas del proyecto de presupuesto ordinario), las actividades de cooperación técnica se refieren casi exclusivamente a las primeras, ya que el Programa Mundial del Empleo y la formación profesional absorben el 69,4% de los fondos. Este

desequilibrio parecería aún mayor si se agregasen a esas cifras los gastos de apoyo del programa sobre el terreno antes mencionado, gastos que en su mayor parte están destinados a esas mismas actividades. El programa de "investigación y planificación centrales", que comprende esencialmente actividades de acopio de información y estudios (consecuencias de la evolución de la tecnología sobre las relaciones entre el comercio y el empleo, sobre los indicadores sociales, sobre el empleo de los trabajadores migrantes, las estadísticas del trabajo, etc.), también se sitúa en el mismo orden de preocupaciones. En estas circunstancias, cerca del 80% de los fondos destinados a programas se concentra en problemas fundamentalmente económicos. Esta orientación hace de la OIT un instituto de investigaciones mucho más preocupado por los problemas del desarrollo económico y por la cooperación técnica en materia de empleo que por los problemas jurídicos, institucionales o normativos. Esta tendencia, que se afirma cada vez más, no parece haber hallado su expresión definitiva. Mas esta situación sólo puede advertirse si se tienen en cuenta las actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios. Ello pone de relieve la falacia de una presentación presupuestaria que no describe seriamente las actividades operacionales financiadas al margen del presupuesto.

92. Orden de prioridad de la FAO, organismo de cooperación técnica

En el caso de la FAO, la importancia de las actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios^{1/} supera con creces el doble de la cuantía del presupuesto ordinario y llega incluso al triple para el período 1972/1973. Fácil es de ver, pues, hasta qué punto puede quedar falseada la definición de los problemas para los comités y consejos de la FAO que deben pronunciarse respecto del presupuesto ordinario, cuyo importe apenas representa algo más de una cuarta parte del programa completo de actividades de la organización, sin que puedan tenerse verdaderamente en cuenta las actividades financiadas al margen de ese presupuesto^{2/}. Efectivamente, las cifras anuales globales son las siguientes:

- para 1972/1973: 41,2 millones para el presupuesto ordinario y 115 millones de fondos extrapresupuestarios;
- para 1974/1975: 50,5 millones para el programa ordinario y 112 millones de fondos extrapresupuestarios;

^{1/} La FAO recibe alrededor de una tercera parte (entre el 31 y el 32,8%) de los fondos del PNUD.

^{2/} Se presenta a este respecto para los ejercicios 1972/1973 un documento aparte titulado "Examen de los programas de campo de la FAO" (C/73/4, agosto de 1973), que se refiere únicamente a los programas en curso o ya ejecutados y no trata de los programas que deberían coordinarse con el presupuesto ordinario siguiente.

no obstante, de estas cifras deben deducirse los gastos de administración, los gastos de política general y los gastos diversos. El presupuesto para 1972/1973^{1/} presenta la distribución de los fondos presupuestarios y extrapresupuestarios entre las cinco "esferas de concentración" de la manera siguiente (se dan las cifras anuales):

Programa	Programa ordinario	Fondos extrapresupuestarios	Total	Porcentaje del total
	(En millones de dólares)			
Movilización de los recursos humanos	3,8	36,5	40,3	31,6 %
Aumento de los rendimientos	3,1	34,5	37,6	29,1 %
El problema de las proteínas	2,0	13,1	15,1	11,9 %
La lucha contra el despilfarro	1,9	8,8	10,7	8,5 %
Ahorro de divisas	3,2	10,5	13,7	10,8 %
Planificación del desarrollo agrícola	4,8	5,5	10,3	8,0 %
Totales	18,8	108,9	127,7	99,9%

En esta presentación aparece de manera aún más clara la importancia real de los fondos extrapresupuestarios, puesto que representan aproximadamente el quíntuplo del valor de los fondos del programa ordinario (y para los dos primeros programas principales más del décuplo). La repartición porcentual de la importancia respectiva de los diversos programas principales no permite caracterizar de manera muy precisa las grandes orientaciones de la FAO, ya que la distribución de los gastos entre las "esferas de concentración" sólo muestra la importancia primordial que se atribuye, por una parte, a los recursos humanos y, por otra, al aumento de los rendimientos (más del 60% para estos dos programas). Pero la formulación de estas esferas de concentración no permite advertir fácilmente si se distinguen por sus objetivos finales (la lucha contra el despilfarro y el aumento de los rendimientos tienen la misma finalidad) o por los medios

^{1/} Hemos tenido que elegir este período, ya que los datos proporcionados por los diversos documentos y especialmente por el programa y presupuesto para 1974/1975 eran muy insuficientes en cuanto a los fondos extrapresupuestarios.

que en ellas se utilizan. Este procedimiento de reunión de los programas más diversos debe sin duda mejorarse para que puedan comprenderse de manera más fácil cuáles son exactamente las actividades y los objetivos de la FAO. Sea como fuere, su orientación absolutamente preponderante hacia la cooperación técnica con los países en desarrollo se desprende a las claras de las cifras antes citadas. En los anexos del programa y presupuesto correspondiente a 1972/1973, puede verse que para el año 1970^{1/} cinco divisiones importantes administraban cada una de ellas entre el 12 y el 16% de los fondos presupuestarios: pesca, un 14,3%; bosques, un 16%; servicios agrícolas, un 13%; producción pecuaria y veterinaria, un 13%; tierras y aguas, un 16%. Estas tres últimas divisiones pertenecen al Departamento de Agricultura, que junto con la División de Producción y Protección Vegetal (9%) recibían en total **alrededor** del 51% de los fondos extrapresupuestarios. Aparte de éstas, la única División que recibía una parte importante de esos fondos (el 10%) era la de las instituciones rurales. Así, pues, las actividades operacionales de cooperación técnica parecen distribuirse muy homogéneamente entre las principales divisiones orgánicas de la FAO.

93. Complejidad de las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas

Por último, el cuadro de las actividades económicas y sociales de las propias Naciones Unidas es indudablemente muy complejo. Esas actividades están confiadas a entidades distintas: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, las cuatro comisiones económicas regionales y las secretarías de la UNCTAD y de la ONUDI; un número considerable de programas relativamente independientes tratan también de estos problemas: el PNUD, el PNUMA, el UNICEF, el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población y el Fondo de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas, para no citar sino los más importantes. Como es sabido, la cooperación de estas entidades entre ellas representa de por sí un problema mal resuelto, siendo así que la coordinación del conjunto de las actividades económicas y sociales de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas debería constituir una de las tareas primordiales de la organización. Pues bien, no se puede decir que esta tarea se lleve a cabo de manera perfecta.

94. Función y lugar del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

a) Actividades de cooperación técnica

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, que presta servicios de secretaría al Consejo Económico y Social, ha hecho a este respecto importantes

^{1/} No se ha hallado ningún documento que proporcione datos sobre una distribución de este género para años ulteriores.

esfuerzos, pero con éxito limitado. Este Departamento, cuyo volumen anual de actividades con cargo al programa ordinario representa 16 millones de dólares y que administra asimismo la mayor parte del capítulo 19 del Programa ordinario de asistencia técnica, de 87 millones de dólares, dispone de alrededor de 70 millones de dólares por concepto de recursos extrapresupuestarios. Desempeña varias clases de tareas diferentes.

- Algunas de ellas, como la reunión y difusión de información estadística en el ámbito mundial, representan funciones de "servicio público" en el plano internacional, que son de evidente y reconocida utilidad.
- Las tareas de cooperación técnica son importantes, como atestiguan las cifras citadas. Unas están directamente vinculadas a la tarea fundamental del Departamento de reflexión económica y social en el plano mundial, como sucede con la cooperación en materia de estadística (4,9 millones de dólares), de administración pública (7,3 millones de dólares), de desarrollo social (6,3 millones de dólares), de población (5,3 millones de dólares), de hacienda pública e instituciones financieras (1,9 millones de dólares) y sobre todo de planificación (9,4 millones de dólares), que representan en total la mitad de los recursos extrapresupuestarios (35 millones de dólares). Otras actividades de cooperación técnica que representan una cantidad casi igual han sido encomendadas al Departamento sin que su vinculación con las preocupaciones centrales sea claramente evidente: transporte y turismo (6 millones de dólares), recursos naturales (18,2 millones de dólares), asentamientos humanos (7,7 millones de dólares). Tal vez convenga señalar aquí que el volumen actual de todos los fondos administrados por este Departamento (95 millones de dólares, aproximadamente) es superior al de los fondos administrados por la OIT (86 millones de dólares) y algo inferior al de los fondos administrados por la UNESCO (106 millones de dólares). La proporción de los fondos extrapresupuestarios, en comparación con los del programa ordinario, es singularmente elevada y asciende, como en la FAO, a alrededor del triple del presupuesto ordinario.

95. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

b) Definición de un marco mundial para el desarrollo económico y social

- La principal orientación de las actividades de este Departamento está indudablemente representada por un esfuerzo de reflexión general sobre los problemas económicos y sociales en el plano mundial, esfuerzo que se traduce en muchísimos estudios e investigaciones. El elemento principal de este ejercicio

ha sido la preparación de la Estrategia Internacional para el Decenio del Desarrollo, cuyo examen y evaluación sistemáticos y periódicos se trata ahora de organizar. Mas el Departamento también ha asegurado, indiscutiblemente, el lanzamiento de una serie de operaciones relacionadas con los grandes problemas actuales: hace algunos años, el comercio internacional hasta la creación de la UNCTAD y el desarrollo industrial hasta la creación de la ONUDI; en 1972 el medio ambiente, hoy la población y las empresas multinacionales, por ejemplo. Sin embargo, cabe señalar a este respecto que la acción del Departamento en estos campos ha sido sobre todo centrífuga. Se han estudiado nuevos problemas que a menudo han dado nacimiento a nuevas instituciones, pero la síntesis de las actividades existentes no se ha hecho de manera permanente. Por ello, los grandes organismos encargados de los sectores de la educación, de la agricultura, del empleo, de la industria, del comercio, de la salud, etc., no hallan en este Departamento el interlocutor que les sería indispensable para facilitarles el planteamiento global que buscan (como acabamos de ver) cada vez más. En realidad, el diálogo entre los economistas (en particular, los del Centro de Planificación, Proyecciones y Políticas del Desarrollo), por una parte, y los educadores, los ingenieros agrónomos, los especialistas del comercio o del empleo, los médicos, los sindicalistas, etc., no se ha desarrollado de manera sistemática. Parece indispensable que este esfuerzo de síntesis y de diálogo halle en el porvenir un marco de organización que satisfaga a la vez las necesidades de los organismos y las de los Estados Miembros. Cabe preguntarse si la ampliación del concepto del ejercicio de la Estrategia Internacional del Desarrollo no podría facilitar una solución a este respecto.

96. Las secretarías de las comisiones económicas regionales

Las secretarías de las comisiones económicas regionales se reparten entre sí, con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, algo más de 20 millones de dólares (Europa, 5,1; Asia, 5,3; América Latina, 6,3; Africa, 6,6; Beirut, 0,7) y administran alrededor de 15 millones de dólares de fondos de cooperación técnica (Asia, 5,2; América Latina, 6; Africa, 4,7; y una cantidad despreciable). Las esferas de cooperación técnica para las tres comisiones que tienen un presupuesto de esta índole se encuentran fundamentalmente en la planificación (6,6 millones de dólares en total), los recursos naturales y el desarrollo social. Estos organismos son fundamentalmente oficinas de estudio que reparten sus esfuerzos entre múltiples campos: todos los de la

competencia del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales más algunos otros, como la agricultura, el comercio o la industria, y sus secretarías se hallan integradas por tantas Divisiones como sectores de estudio. Los trabajos que efectúan esas comisiones están en su mayor parte destinados a los gobiernos de los países de la región correspondiente, pero es difícilísimo evaluar el uso que se hace verdaderamente de ellos. Uno de los problemas principales que parecen plantearse a estas comisiones es el de la relación con las divisiones orgánicas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales o con los grandes organismos, ya que el grado de enlace asegurado es en realidad muy reducido, cuando existe algún enlace.

97. La UNCTAD

La secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha prestado servicios hasta ahora en tres períodos de sesiones de este órgano de las Naciones Unidas (que se reúne cada cuatro años). Es, en lo esencial, una oficina de estudios preparatorios para negociaciones. El volumen anual de los fondos de que dispone es de 13 millones de dólares con cargo al presupuesto ordinario, más 10,2 millones de fondos extrapresupuestarios. Las actividades de cooperación técnica consisten principalmente en proyectos de "promoción del comercio". La lectura del plan de la UNCTAD para 1974/1979^{1/} no permite advertir si los estudios distribuidos entre las diversas divisiones obedecen a una concepción de conjunto. Las investigaciones acerca del comercio internacional, de la expansión del comercio y la integración económica, de los productos básicos, de las manufacturas, del transporte marítimo, del comercio con los países socialistas, de la financiación relacionada con el comercio, de la transmisión de tecnología y de los seguros no parecen directamente relacionadas con la organización del "proceso de negociaciones", que constituye en principio la misión esencial de la secretaría. Sólo algunos de estos trabajos corresponden a objetivos como la organización de un sistema generalizado de preferencias, la instauración de códigos de conducta y la celebración de "consultas intensivas" sobre los productos básicos y de negociaciones bilaterales entre los países en desarrollo y los países socialistas. Lo que cabe recordar es que, aunque no puedan esperarse resultados espectaculares ni siquiera significativos, la UNCTAD realiza una útil labor de acopio y difusión de información sobre las estadísticas del comercio internacional, especialmente, y mantiene cierto nivel de conocimientos acerca de los problemas existentes. Pero esta enorme oficina

^{1/} Parte del Plan de mediano plazo de las Naciones Unidas.

de estudios necesitaría indiscutiblemente ideas nuevas que diesen esperanzas más concretas de realización. Cabe preguntarse, en particular, si la elaboración de "mejores tipologías analíticas de las diferencias entre los países en desarrollo, según sus estructuras económicas y las políticas que aplican, particularmente en relación con los sectores exteriores" o las investigaciones sobre la integración económica no merecerían considerarse como temas de investigación, capaces de llevar a soluciones más concretas que las obtenidas en la actualidad. En cambio, debe indudablemente acreditarse a la secretaría de la UNCTAD su contribución importante a la redacción de una parte de la Estrategia del Desarrollo.

98. La ONUDI

Con la ONUDI vuelve a ser preponderante el aspecto de "cooperación técnica". Los fondos de que dispone este organismo, autónomo dentro del marco de las Naciones Unidas, son de 15 millones de dólares con cargo al programa ordinario y 39,2 millones de fondos extrapresupuestarios^{1/}. En este caso las actividades de cooperación técnica representan, pues, 2,6 veces el importe del presupuesto ordinario^{2/}. No es de extrañar, en tales circunstancias, que la ONUDI considere que su tarea fundamental es "prestar asistencia directa en la esfera de la industrialización a los países en desarrollo que la soliciten, mediante programas operacionales"^{3/}. Por tanto, el conjunto de las actividades de las tres grandes dependencias de la organización (Tecnología industrial, Política y Programación Industriales y Servicios e Instituciones Industriales) están principalmente orientadas hacia la cooperación técnica. No cabe duda de que la ONUDI efectúa un número bastante grande de estudios e investigaciones, y una labor de acopio y difusión de información, pero el conjunto está orientado sobre todo hacia la acción.

^{1/} Cifras de 1974. Está previsto que estas cantidades serán, respectivamente de 16,5 millones de dólares con cargo al programa ordinario y 45,6 millones de dólares con cargo a fondos extrapresupuestarios en 1975.

^{2/} No es ocioso señalar en esta ocasión que los fondos de cooperación técnica para la industria sólo representan alrededor del 35% de los fondos asignados a la agricultura.

^{3/} Plan de mediano plazo para el período 1974-1977, pág. 123.

99. Distribución por grandes sectores, de las actividades económicas y sociales de las cinco organizaciones

Era indispensable pasar revista brevemente a los programas de las cinco mayores organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para determinar la naturaleza de las actividades a que deberían aplicarse los métodos de programación. No se programan de la misma manera los estudios e investigaciones que los proyectos operacionales. Ahora bien, es evidente que, en lo esencial, las actividades de estas organizaciones se dividen entre esas dos categorías. El panorama que se nos presenta tras el sucinto análisis que se acaba de hacer es el siguiente:

- el total de los fondos disponibles, sea cual fuera la naturaleza de los gastos, asciende para las cinco organizaciones a las cifras anuales que se indican en el cuadro (en millones de dólares; 1974 es el año de referencia):

Organización	Programa ordinario	Fondos extrapresupuestarios	Totales
	(En millones de dólares)		
OMS	100	93,5	193,5
OIT	41,9	44,5	86,4
UNESCO	56,2	50,0	106,2
FAO	50,5	112,0	162,5
ONU	213,8	170,4	384,2
Total	462,4	470,4	932,8

- del total indicado, que es de algo más de 930 millones de dólares, el volumen correspondiente a las actividades económicas y sociales programables de que se trata en este informe asciende (una vez deducidas las sumas correspondientes a las actividades de política general, jurídicas, administrativas o de conferencias) a unos 650 millones de dólares y se distribuye (con errores de alrededor del 10% que pueden deberse a los diferentes sistemas de presentación de esos gastos en los diversos presupuestos) de la manera siguiente:

Organización	Programa ordinario	Fondos extrapresupuestarios	Totales
	(En millones de dólares)		
OMS	83,1	73,9	157,0
OIT	30,0	44,3	74,3
UNESCC	36,0	50,0	86,0
FAO	18,8	108,9	127,7
ONU-Actividades económicas y sociales	24,7	70,0	94,7
ONU-Comisiones económicas regionales	20,0	18,0	38,0
UNCTAD	13,0	10,2	23,2
ONUDI	15,0	39,2	54,2
Total	240,6	414,5	655,1

100. Importancia respectiva de los diversos tipos de actividades

Las actividades de cooperación técnica (que representan el 100% de la utilización de los fondos extrapresupuestarios) también ocupan un lugar muy importante, como ya hemos visto, en las actividades financiadas con cargo a los programas ordinarios, ya se trate de proyectos sobre el terreno muy parecidos a los del PNUD (tal es el caso, en la OMS, para una parte importantísima de su programa ordinario, en las Naciones Unidas, para el programa ordinario de asistencia técnica, y en las otras organizaciones para actividades aisladas), ya se trate de actividades de ayuda a los Estados miembros en que la línea divisoria con los estudios más generales es en ciertos casos sumamente difícil de trazar. La contabilidad analítica de explotación y la presentación más precisa y rigurosa de los presupuestos por programas algún día permitirán sin duda determinar la repartición exacta de las actividades de los programas ordinarios, que hoy no es posible conocer exactamente. Sin embargo, habida cuenta de la orientación preferente hacia la cooperación técnica de la OMS, de la FAO y de la ONUDI, así como de las actividades de ayuda a los Estados miembros que realizan en diversas formas los demás organismos, parece posible admitir que unos 500 millones de dólares, o sea alrededor de las tres cuartas partes de las actividades de programa, son actividades operacionales de asistencia técnica, y que la cuarta parte restante se divide aproximadamente por igual entre los estudios e investigaciones generales sobre un marco de principios y métodos en materia económica y social para el conjunto de los países del mundo, por un lado, y estudios o actividades concretos orientados hacia los problemas de cooperación técnica en el sentido amplio de la expresión, por otro lado.

101. Carácter de las principales organizaciones o entidades autónomas

Conociendo esos órdenes de magnitud, puede comprenderse mejor la función respectiva de las diversas organizaciones que acaban de examinarse. La rápida descripción que se ha hecho de las actividades de las diversas organizaciones permite efectuar muy sumariamente la clasificación siguiente:

- dos organizaciones y una entidad autónoma están principalmente orientadas hacia la cooperación técnica: la OMS, la FAO y la ONUDI;
- dos organizaciones con importantes actividades de cooperación técnica se esfuerzan por mantener un equilibrio entre esas actividades operacionales y sus actividades tradicionales de investigación, de estudios, de promoción de ideas o de normas y definición del marco de conjunto: la OIT y la UNESCO;
- las entidades relativamente autónomas que son la UNCTAD y las comisiones económicas regionales, pese a la existencia en ellas de algunas actividades de cooperación técnica, son esencialmente grandes oficinas de estudios e investigaciones;
- por último, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas realiza, por una parte, actividades importantes de cooperación técnica en campos bastante diferentes unos de otros y, por otra, actividades de oficina de estudios orientadas esencialmente hacia la definición de un marco de principios y de métodos (Estrategia del Desarrollo) y hacia la iniciación de actividades nuevas, manteniendo una separación bastante clara entre esas dos clases de actividades.

Esta clasificación muestra cierta variedad en cuanto a la naturaleza de las diversas organizaciones. No permite percibir ni la existencia de una complementariedad en la organización de los trabajos ni siquiera lo que hace la unidad de tal conjunto.

102. Ordenes de prioridad existentes

A propósito de las actividades de cooperación técnica y de las "demás actividades" entre las que se dividen de manera desigual los fondos disponibles para los programas, cabe señalar que existe, en cambio, gran estabilidad en la distribución de los fondos destinados a las diversas actividades de cooperación técnica. El análisis que se ha hecho en este capítulo partiendo de las cifras presupuestarias del año 1974, comparado

con el que se hizo en el informe "Programación y presupuesto en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas" en 1969^{1/}, sobre la base de las cifras de 1968, muestra que en un período de seis años no ha habido sino modificaciones muy pequeñas en la distribución de las sumas asignadas a los diversos sectores económicos y sociales. La salud sigue ocupando el primer lugar, con alrededor del 25% de los fondos, seguida por el sector agrícola (agricultura, silvicultura y pesca), con el 20%, y muy de lejos por la educación (general y científica) y por la industria, cada una con alrededor del 10%. Sólo pueden observarse pocas y ligeras modificaciones: la parte correspondiente a la ONUDI ha aumentado un poco y ha sobrepasado la asignada a los recursos naturales que, sin embargo, sigue siendo muy importante. Ya hemos señalado la modificación que se ha llevado a cabo dentro de los programas de la OMS en favor del "fortalecimiento de los servicios de salud". En tres comisiones económicas regionales se han iniciado algunas actividades de cooperación técnica. Pero, en conjunto, se trata de fenómenos de importancia secundaria. La institución de la programación por países no ha cambiado en nada fundamental la estructura del sistema existente de definición de órdenes de prioridad. Puede admitirse, sin duda, que el número de millones de dólares destinados a uno u otro campo de actividades no constituye un instrumento de medición muy preciso de la importancia atribuida a tal o cual actividad, que, por lo demás, se trata de sumas muy módicas en comparación con la corriente total de cooperación técnica, y que en escala mundial esta clase de observación sólo tiene un significado limitado, en la medida en que las necesidades características de países bastante diferentes se confunden en un mismo conjunto. Mas, habida cuenta de que los métodos utilizados por las organizaciones internacionales en materia de cooperación técnica son, en definitiva, muy parecidos, los órdenes de magnitud anteriormente indicados no carecen por completo de significación.

103. Carácter general de las "demás actividades"

Aunque sea difícil dar porcentajes a causa de la insuficiencia de los datos cuantitativos, es evidente que el lugar que ocupan los "estudios e investigaciones" en las actividades de las sedes de las organizaciones es absolutamente preponderante. Para dar un ejemplo, se puede señalar que, según un cálculo estadístico basado en el documento E/5329, referente al programa del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas para el bienio 1974/1975, documento que tiene la

^{1/} Documento A/7822, de 3 de diciembre de 1969, párrs. 2.13 y 2.14.

ventaja de presentar por separado cada unidad básica de los elementos del plan de trabajo, se advierte que, de un total de 250 unidades básicas, 113 representan estudios e investigaciones y 10 representan publicaciones (resultados de estudios); en cambio, 47 representan actividades de cooperación técnica, 7 representan la elaboración de manuales y 73 se distribuyen entre trabajos de administración o de preparación de programas para actividades diversas. Por consiguiente, casi la mitad de las actividades corresponden a estudios e investigaciones. Esta proporción sería indudablemente más elevada o del mismo orden, para la UNCTAD, las comisiones económicas regionales, la UNESCO o la OIT. Estas actividades preponderantes de estudios e investigaciones tienen algunas otras características que merecen señalarse, a saber:

- el destino de estas actividades (y los indicadores cuantitativos que deberían expresarlo concretamente) nunca está claramente expuesto; la impresión que se saca de la lectura de los programas es que una parte demasiado grande de esos trabajos sigue siendo de uso interno y, por tanto, no está sometida a la sanción ni del público ni de conferencias o comités^{1/};
- estos trabajos parecen hacerse en orden disperso, sin plan de conjunto muy claro a la escala del sistema de las Naciones Unidas, y difícilmente son complementarios unos de otros, por lo que parece muy grande la necesidad de un armazón común para todos ellos;
- los esfuerzos encaminados a un examen a la vez global y a fondo de los problemas de cada sector (Plan Indicativo Mundial de la Agricultura, Programa Mundial del Empleo, Planificación de la educación o educación y empleo, etc.,) en todas las organizaciones constituyen una razón más para elaborar cuanto antes un plan de conjunto y un planteamiento metodológico común. Quizá fuese necesario también vincular más directamente el conjunto de esos esfuerzos con los que se efectúan en el marco de las actividades operacionales.

^{1/} Ocurre también en muchos casos que trabajos pedidos por resoluciones de los órganos intergubernamentales no dan lugar a un auténtico debate. Simplemente se "toma nota" de ellos. Semejante situación hace que sea tanto más necesaria una revisión de las relaciones entre las secretarías y los comités políticos.

104. Reacción necesaria contra la tendencia expansionista de los programas

Finalmente parece ineludible una observación: en gran medida, la inquietud y el escepticismo invariablemente suscitados por la amplitud y sobre todo la multiplicidad de las tareas que se advierten al leer los planes y de los programas de las organizaciones internacionales son sin duda legítimos. Parece harto difícil que esas organizaciones deban y puedan integrar en sus programas casi todas las cuestiones imaginables, ya se trate de la paz, de los derechos humanos, de la población, del medio ambiente, de la juventud, de la estrategia del desarrollo, de la droga, de la asistencia técnica, de la tecnología, de las ciencias, de los problemas sociales, etc., y logren proponer soluciones para cada una de estas cuestiones e incluso obtener algunos resultados. El grado de universalidad considerado indispensable y, por consiguiente, la multiplicidad de las actividades, son mucho mayores en las Naciones Unidas, en la UNESCO y en la OIT que en la FAO, ya más especializada, o en la OMS, que rige un sector aún más claramente delimitado. La tendencia expansionista de los programas en lo que respecta a los campos de acción es, con todo, muy general. Ya se hallen las razones en la vocación universal y ambiciosa de las Cartas y Constituciones, ya en el número considerable de los centros de interés de los Estados miembros y de las iniciativas de sus delegaciones, ya en las rivalidades de las secretarías, el fenómeno es tan general y tan constante, y se halla tan evidentemente en contradicción con la debilidad de los medios de que disponen estas organizaciones, que no podía dejar de provocar una reacción. Ahora bien, esta reacción se manifiesta en la exigencia de la programación, el deseo de que se definan las prioridades o los grandes problemas. Queda por examinar en qué medida tiene posibilidades de éxito ese proceso de racionalización en busca de una mayor eficacia.

CAPITULO VII

LA DEFINICION DE LOS PROBLEMAS, PRIORIDADES Y OBJETIVOS Y LA REVISION NECESARIA DE LOS MECANISMOS DE ADOPCION DE DECISIONES

105. Complejidad del problema

Por sucinta que sea, la descripción que acaba de hacerse de las actividades económicas y sociales de las cinco organizaciones permite al menos comprender por qué la racionalización de semejante conjunto no es un problema sencillo. La cuestión no consiste solamente en adoptar métodos modernos de programación o poner en práctica recetas ya preparadas o fórmulas conocidas, bien se trate del PPBS, de sistemas de gestión integrada o de técnicas de programación lineal. La confrontación de ideales, intereses, métodos, filosofías políticas y culturas, que se desarrolla en forma ininterrumpida a través de las actividades económicas y sociales de las organizaciones internacionales, no puede ser facilitada o esclarecida mediante la simple aplicación de técnicas de gestión modernas, que han sido elaboradas principalmente para empresas industriales y comerciales, y accesoriamente para determinadas actividades administrativas a escala nacional. Por el contrario, se siente indudablemente de modo muy general la necesidad de conseguir programas más sencillos y claros y de suprimir actividades inútiles o sin eficacia perceptible y debe atenderse tal necesidad.

106. Exigencias contradictorias

Es indudable **que** los primeros intentos de aplicación de la programación, si bien han aportado algunos resultados no despreciables, no han resuelto a este respecto los problemas esenciales y sus propios artífices se dan perfecta cuenta de ello. La sensación de que queda mucho por hacer para "definir las prioridades", "identificar los

problemas principales", suprimir las actividades inútiles o menos útiles y reaccionar contra la extensión ilimitada y la dispersión de los programas está muy generalizada y se manifiesta incluso con insistencia cada vez mayor. Pero es de todos sabido que a partir del momento en que se inscribe una cuestión en un programa, resulta sumamente difícil retirarla de él, incluso si se ha terminado el estudio que exigía o si ya no presenta un interés evidente. Es muy natural que la rutina de las organizaciones internacionales sea conservadora, pues resulta muy difícil y con frecuencia imposible llegar a un acuerdo sobre los criterios de elección. Es más, se acomoda perfectamente a la lógica del sistema existente el hecho de que, al tiempo que se trata sin éxito de racionalizar y aligerar los programas, se inscriban otras muchas cuestiones en el temario y que, a causa de ello, la solución del problema de la programación se haga aún algo más difícil.

107. Reagrupación o aligeramiento

Dadas estas circunstancias, como lo muestran perfectamente los esbozos de planes presentados hasta la fecha, se persigue mucho más la reagrupación del conjunto de actividades existentes bajo títulos o etiquetas destinados a dar una impresión de unidad o de visión sintética que la eliminación real de los programas o subprogramas que se consideran menos importantes o de los que se piensa que no pueden alcanzar su umbral de eficacia. Habida cuenta del conjunto contradictorio de limitaciones políticas existentes, es muy natural que tal haya sido la primera reacción de los encargados de las actividades de programación. Pero ahora hay que dar un paso más.

108. Orientación de las investigaciones

Todo lo que se ha dicho anteriormente muestra con claridad que para llegar a ello es indispensable evitar a la vez un enfoque puramente teórico y una actitud demasiado pragmática, pues ni uno ni otra captan la realidad movедiza y viva de las organizaciones internacionales. El trabajo que debe realizarse es más difícil y complejo: debe procurarse simultáneamente comprender por qué el funcionamiento de los mecanismos existentes obstaculiza o impide la adecuación de las exigencias políticas y de las técnicas de eficacia, examinar si podría modificarse útilmente el tipo de relaciones que existe entre las secretarías y los comités políticos y distinguir también las clases de técnicas modernas que podrían adoptarse en función de los tipos de problemas, separando en especial las actividades de cooperación técnica de las demás actividades. Por último, deben concebirse procedimientos que permitan emprender realmente un proceso

de transformación progresiva. Tales investigaciones sólo pueden ser colectivas: únicamente se tratará aquí de indicar las orientaciones que podrían seguir en su caso. Dentro de esta perspectiva, se intentará demostrar en el presente capítulo la necesidad de:

- hacer que las secretarías preparen "estimaciones previas" a fin de que los comités políticos puedan identificar los problemas, prioridades y objetivos; y
- revisar el esquema de las relaciones existentes entre las secretarías y los comités políticos en lo que atañe a la fijación de los límites financieros y la elaboración de los programas.

I. LA IDENTIFICACION DE LOS PROBLEMAS, PRIORIDADES Y OBJETIVOS
Y LA NECESIDAD DE PREPARAR "ESTIMACIONES PREVIAS"

109. Incertidumbre de la terminología

La expresión "definición, o elección, de prioridades", que se utiliza con mucha frecuencia en las Naciones Unidas y en la FAO por ejemplo, no se distingue siempre, como sucede en la UNESCO, de la de "definición de los problemas importantes". Problemas, prioridades y objetivos son términos que indican indudablemente un deseo muy general de obtener un mejor sistema de programación, pero que no tienen un significado muy preciso y sobre todo no tienen el mismo significado para todo el mundo. Por consiguiente, proponemos a continuación algunas definiciones sumarias para precisar por lo menos el sentido que se atribuye a cada una de esas nociones en el presente informe.

110. Intentos de definiciones. Los problemas

Por problema se entenderá una esfera de acción reconocida por la gran mayoría de los Estados miembros, más precisamente un conjunto de dificultades, de defectos del sistema económico y social que se tiene el propósito de eliminar a plazo más o menos largo. En este caso el hecho fundamental es la identificación, el reconocimiento de la existencia de esas dificultades o defectos en cuanto tales, lo que supone una filosofía común mínima. Por supuesto, hace falta también que esta identificación o este reconocimiento procedan de una mayoría importante de Estados miembros y que dicha mayoría manifieste un mínimo de voluntad común de emprender una acción o serie de acciones en este sentido. Hemos visto anteriormente que a este respecto parece que es mucho más fácil identificar los problemas de sanidad en la OMS que los de la enseñanza o del desarrollo agrícola.

111. Las prioridades

La palabra prioridades designará las esferas de acción, los problemas ya identificados y reconocidos, que se consideran más importantes o más urgentes y que deben pasar a primer plano y movilizar el máximo de esfuerzos. La adopción de un mismo orden de prioridades en la clasificación de una serie de problemas supone una comunidad de enfoque filosófico y de voluntad de acción todavía más grande que la simple identificación y el simple reconocimiento de la existencia de un problema. Dentro de unos medios financieros inevitablemente limitados, una clasificación supone una elección que puede, e incluso debe, conducir a:

- la eliminación de los problemas que se consideren insuficientemente importantes o que no se crea permitan obtener resultados suficientemente precisos; y
- la asignación preferencial de los fondos disponibles a determinados problemas a expensas de otros. La distribución porcentual de los fondos de un presupuesto entre diversos tipos de acción traduce del modo más claro un determinado orden de prioridades. En otras palabras, una vez identificados los problemas, se trata de saber elegir los que merecen que se adopten medidas a su respecto y determinar cómo se distribuirán entre ellos los medios disponibles o movilizables.

112. La noción de objetivo

La palabra objetivo, en cuanto "resultado que trata de obtenerse" o "fin perseguido", según las definiciones de los diccionarios, representa evidentemente la expresión precisa y positiva de la acción emprendida en una esfera determinada, el estado que se alcanzará cuando parte de las dificultades o de los defectos combatidos hayan desaparecido o, en definitiva, cuando el "problema" (cf. párr. 110 supra) haya quedado resuelto en todo o en parte. En otras palabras, lo que falta en este caso es menos una deficiencia -que de todas maneras es demasiado general para ser precisa- que una clasificación de los principales tipos de objetivos posibles, es decir, una tipología. Existen ya, por supuesto, diversas clasificaciones tipo. Dado que la utilización de la palabra objetivo tiene origen militar, el método que debe aplicarse para alcanzar el objetivo se designa también con mucha frecuencia mediante términos de origen militar: "estrategia" o "táctica". A causa de ello, las nociones de "objetivos estratégicos" u "objetivos tácticos" pueden permitir que se establezca una distinción bastante clara entre resultados de tipo diferente que en ocasiones se denominan también con otros términos, tales como "objetivos generales o finales a largo plazo" y "objetivos inmediatos o intermedios". Ahora bien, estas distinciones son un tanto sumarias y, a fin de establecer una tipología más precisa, deben tenerse en cuenta, por lo menos, los tres caracteres siguientes:

- el grado de accesibilidad;
- el grado de abstracción;
- el grado de responsabilidad en la búsqueda del objetivo.

113. La noción de objetivo de etapa

El grado de accesibilidad define en cierto modo la longitud del camino que debe recorrerse e influye en el tipo de métodos, estrategias, tácticas o programas que han de aplicarse. Así pues, se trata de un criterio esencial. Hay objetivos que se sabe inaccesibles con los medios existentes, pero que no obstante se toman en consideración, por lo menos teóricamente, y otros que se ignora si podrán ser alcanzados, ni cuándo, pero que aun así se persiguen obstinadamente (trabajos de investigación médica, por ejemplo). Hay objetivos lejanos, a plazos inciertos, probablemente accesibles dentro de algunos decenios de esfuerzos colectivos, y otros, por el contrario, que pueden alcanzarse con certidumbre dentro de un plazo determinado, que puede ser de algunos años (plazo medio) o de algunos meses (objetivos inmediatos). Se ve perfectamente cómo pueden clasificarse en esta escala de accesibilidad los objetivos normativos (la paz, los derechos humanos, etc.), los del desarrollo a nivel mundial (erradicación del analfabetismo, escolarización integral, erradicación de las enfermedades contagiosas, pleno empleo, seguridad alimentaria, etc.), los objetivos de un plan de desarrollo nacional (construcción de un determinado número de embalses, carreteras, escuelas, hospitales o viviendas) y los relativos a la acción cotidiana de una determinada empresa o servicio administrativo (fabricar o vender una cierta cantidad de un producto determinado, publicar un documento o un libro, formar a un número dado de estudiantes en una determinada disciplina, etc.)^{1/}. Así pues, parece necesario distinguir aquí cuatro categorías, por lo menos, de objetivos finales según sean de accesibilidad dudosa, a muy largo plazo, a plazo medio o a corto plazo. Por otra parte, y tal vez sobre todo, debe admitirse que, para los objetivos cuya accesibilidad es remota (objetivos finales a largo plazo), son indispensables etapas intermedias en el camino que conduce al resultado final. Por consiguiente, la noción de objetivo de etapa se impone aquí como fundamental.

114. La naturaleza de los objetivos

El grado de abstracción condiciona igualmente los tipos de métodos que han de aplicarse: un objetivo concreto (construcción de un edificio) lleva a recurrir a métodos de financiación o de movilización de medios técnicos perfectamente conocidos en general. Cuanto menos concreto sea un objetivo (ya se trate de formación

^{1/} Estos ejemplos permiten ver que el grado de accesibilidad entraña por sí mismo dos nociones bastante diferentes: el grado de certidumbre sobre la posibilidad de alcanzar el objetivo y la duración del plazo de realización, una vez eliminada la incertidumbre.

intelectual, de desarrollo económico expresado como porcentaje del PNB o del respeto de los derechos humanos), tanto más se alejará la aplicación de un plan de operaciones para alcanzarlo de los métodos conocidos y aceptados; así pues, en la mayoría de los casos es necesario proceder previamente a investigaciones metodológicas y a negociar su aceptación antes incluso de poder actuar. Por otra parte, esas investigaciones y esos métodos tienen por finalidad transformar, traducir de algún modo en medidas concretas, en "objetivos medios de acción", esa búsqueda de una noción demasiado abstracta. Existe además con mucha frecuencia un paralelismo entre el grado de abstracción y el grado de accesibilidad. Sin embargo, no parece muy fácil precisar aquí una escala en el grado de abstracción: parece necesaria una clasificación en función de la naturaleza del objetivo. Cabe en efecto establecer una distinción entre los objetivos de inversión, de formación, de promoción de ideas o de normas, de investigaciones, de definición de bases de acuerdo o de negociación, de cooperación técnica, etc.

115. La distribución de responsabilidades

Por último, es sumamente importante que se precise el grado de responsabilidad en la búsqueda de un objetivo: las condiciones reconocidas del éxito son una definición adecuada de la distribución de responsabilidades y la atribución a cada participante de una labor precisa; en definitiva, una buena organización del trabajo. No obstante, debe distinguirse aquí, entre los objetivos que son perseguidos por un solo grupo organizado (un ejército, una administración, una empresa, un gobierno) y los que son perseguidos por varios de esos grupos (varios gobiernos, varias instituciones, etc.). En el primer supuesto, se trata solamente de organización y, en su caso, de disciplina; en el segundo, la distribución de atribuciones exige que se acuda a negociaciones previas a la acción. No es muy fácil determinar la terminología que debe emplearse. En todo caso, hay que distinguir, dentro de los objetivos colectivos, aquellos respecto de los cuales la distribución de tareas está claramente definida y aquellos para los cuales queda por hacer dicha distribución. Por otra parte, la distribución de atribuciones (creación de un "programa intergubernamental", por ejemplo) puede ser un objetivo en sí. Resulta entonces que al establecer programas para organizaciones internacionales, o al formular resoluciones, sería muy útil tener presente la distinción entre:

- los objetivos nacionales, privativos de cada gobierno (planes nacionales de desarrollo),

- los objetivos intergubernamentales, aceptados por un cierto número de gobiernos o por el conjunto de los países miembros de una organización internacional (estos objetivos implican por parte de cada gobierno conforme con ellos una actuación determinada fácilmente identificable, ya sea en forma de una contribución financiera o de personal, ya de aceptación de principios o de métodos, etc.), y
- los objetivos asignados a las organizaciones internacionales por estos mismos gobiernos (diversas modalidades de ayuda a los países miembros, investigación metodológica, definición de principios o de marcos de trabajo comunes, difusión de ideas o de normas, etc.)^{1/}.

116. Variación del método en función del grado de acuerdo preexistente

Estas consideraciones algo teóricas me han parecido indispensables para plantear el problema con alguna claridad. Sin embargo, habría que guardarse de concluir que la distinción necesaria entre esos tres aspectos diferentes de una misma operación implica

^{1/} Por su manera de actuar, las organizaciones internacionales podrían compararse en un cierto sentido a un catalizador. Los fondos de los programas ordinarios, los fondos extrapresupuestarios y las contribuciones de contraparte de los gobiernos de los países donde se ejecutan los proyectos se combinan y se fusionan para alcanzar un objetivo determinado. Es evidente que en este conjunto es absolutamente fundamental la determinación de los gobiernos interesados en los proyectos. La cuantía de los fondos de contraparte es uno de los elementos que permiten evaluar esta determinación, pero es mucho más importante el hecho de que los proyectos estén integrados en el plan del país. Por tanto, en relación con los programas por países, sobre los que se propone que figuren en los presupuestos de cada organización, cabe preguntarse, por una parte, si no deberían proporcionar indicaciones, no sólo sobre los fondos del programa ordinario y de los programas extrapresupuestarios, sino también sobre las contribuciones de contraparte y, por otra parte, si no deberían establecer una relación cualitativa y cuantitativa entre el conjunto de las actividades previstas en estos programas y el plan del país. De manera todavía más general, puede pensarse que el papel de las organizaciones internacionales debería extenderse a la determinación de marcos conceptuales suficientemente precisos para que los gobiernos de los países interesados, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales no pertenecientes a este sistema e incluso las actividades de ayuda bilateral pudiesen perseguir objetivos comunes de gran envergadura de manera simultánea y repartiéndose las tareas. Sin embargo, esto implicaría la utilización de métodos más rigurosos que los actualmente empleados.

que deban considerarse dentro de un orden inmutable, o sea identificar en primer lugar los problemas, definir seguidamente las prioridades y, sólo en último término, precisar los objetivos. Un enfoque tan teórico sería peligroso y se correría el peligro de aumentar la confusión. De hecho, el método que debe seguirse al efecto debe variar en función del grado de acuerdo existente en el momento en que se emprende la investigación. En determinadas esferas, como hemos visto, la comunidad internacional ha reconocido ya la existencia de algunos problemas e incluso de determinadas prioridades. En otras, por el contrario, el trabajo de definición y de negociación que queda por hacer es considerable.

117. Experiencia de la UNESCO en la definición de los "problemas importantes"

El ejemplo de la experiencia que está desarrollando la UNESCO en la investigación y definición de los problemas importantes, según se describe en el documento 93/EX/4 anteriormente citado (véase el párr. 65 supra) muestra perfectamente las dificultades de tal operación en las esferas de la competencia de dicha organización. Las respuestas recibidas a una pregunta que se había formulado de modo sumamente general no han permitido descubrir de momento una técnica de concentración del programa. Parece indispensable citar a este respecto algunos pasajes del documento 93/EX/4 anteriormente referido:

"16. La concentración del programa requiere una selección rigurosa de los principales problemas de que ha de ocuparse la UNESCO, como también una serie de criterios que podrán utilizarse en la selección de los objetivos.

17. La selección de "problemas importantes" constituye tal vez la tarea más difícil. Así se reconoce claramente en muchas de las comunicaciones recibidas de los Estados Miembros. Bélgica y Canadá han hecho algunas reservas sobre la conveniencia de intentar siquiera aislar determinados problemas. El primer país opina que en vez de lo que considera un enfoque negativo, los objetivos de la UNESCO deben tener positivamente en cuenta su mandato, como lo fijan la Constitución y las resoluciones de la Conferencia General, y el segundo señala que todo intento de definir problemas mundiales está forzosamente vinculado a los valores socioculturales que condicionan la percepción de esos problemas.

...

19. Por lo que se refiere al Reino Unido, "intentar un análisis de los principales problemas mundiales no es empresa sencilla, pero habrá que tratar de llegar a cierto grado de consenso sobre la cuestión entre los Estados Miembros..."

20. ... Suiza observa que "... las selecciones sólo pueden hacerse al nivel de los objetivos..."

21. Francia pone en duda la utilidad de un "nuevo examen global" y prefiere, a cambio, una selección de objetivos...

22. El inventario de los problemas que se desprende de las sugerencias de los Estados Miembros es muy amplio y variado, y no facilita un esfuerzo de concentración. Aunque se reconoce que sería muy conveniente que la Conferencia General, con ayuda del Consejo Ejecutivo, se pusiera de acuerdo sobre una lista de "problemas principales", el Director General considera que esa tarea es muy ardua y arriesgada, y comparte la opinión de que sólo al nivel de los objetivos se pueden aplicar criterios válidos de selección."

Esta conclusión del Director General de la UNESCO sobre la aplicación de los criterios de selección al nivel de los objetivos parece proporcionar una indicación fundamental sobre la solución del problema. Sin embargo, debe precisarse adecuadamente de qué tipos de objetivos se trata y calibrar las consecuencias que puede entrañar la organización de una "elección al nivel de los objetivos".

118. La necesidad de preparar "estimaciones" previas para facilitar la elección

Las definiciones que se han dado anteriormente de las nociones de problemas, prioridades y objetivos ponen de manifiesto la estrecha relación que existe entre esas tres nociones, que no son de hecho sino aspectos diferentes de una misma operación intelectual compleja que tiende a la clasificación de un conjunto de datos con frecuencia muy oscuro. En realidad, los comités rectores de las organizaciones deben efectuar su elección con la máxima claridad y disponer para ello de toda la información posible. En las esferas de competencia de las organizaciones internacionales así como en las de los gobiernos, de las empresas o de los particulares, las decisiones no se toman en abstracto, sino que se necesita una descripción precisa de todas sus consecuencias posibles, incluidas las de carácter financiero. En otras palabras, la elección sólo puede tener un significado auténtico y entrañar consecuencias prácticas si se basa en "estimaciones" precisas. Esto implica que antes de pedir a los comités políticos que procedan a elecciones o arbitrajes, debería solicitarse de cada división orgánica de las secretarías que realizara un importante trabajo previo de esclarecimiento de los problemas dentro de su esfera de competencia. Ese trabajo de esclarecimiento debería abarcar al mismo tiempo la descripción lo más precisa posible de la situación existente y de sus posibilidades de evolución, las diversas maneras de considerar los problemas, las posibilidades reales de acción eficaz para su solución y la estimación de los costos de las diversas acciones previsibles. Pero, a fin de poder adoptar un método tan riguroso, deben reconsiderarse no sólo los métodos de trabajo actuales de las secretarías, sino también los tipos de relaciones que existen entre ellas y los comités políticos.

II. ESQUEMA TIPO DE RELACIONES ENTRE SECRETARIAS Y COMITES POLITICOS

119. Objetivos finales y objetivos inmediatos en las organizaciones internacionales: desde la aprobación de las resoluciones hasta la definición de los programas de trabajo

A través de los ejemplos hasta aquí examinados se observa inmediatamente que los objetivos finales de las organizaciones internacionales en la esfera económica y social pertenecen en su mayor parte a una categoría sumamente abstracta, de accesibilidad muy remota, en la que la distribución de responsabilidades exige una labor de negociación considerable. Ahora bien, la definición de estos objetivos finales a largo plazo corresponde esencialmente a la formulación de resoluciones por las delegaciones de los Estados miembros en los diversos comités y consejos que dirigen u orientan la actuación de las organizaciones. En cambio, la labor cotidiana de estas mismas organizaciones tiene objetivos mucho más inmediatos (publicaciones, reuniones, estudios, proyectos) que integran los programas de trabajo de las secretarías o los planes de operaciones de las actividades sobre el terreno.

120. Relaciones entre comités políticos y secretarías

El intento de llenar el vacío que separa, en la gran mayoría de los casos, estas dos categorías de objetivos -o sea, tratar de hacer que sean menos marginales las actividades económicas y sociales de las organizaciones internacionales- equivale por tanto a reexaminar los mecanismos que llevan a la formulación de unos y otros objetivos, es decir a poner a punto una técnica eficaz de identificación de los problemas, de selección de las prioridades y de definición de los objetivos, y conduce por consiguiente a plantear el problema de las atribuciones y funciones respectivas de los comités políticos y de las secretarías.

121. Evitar la confusión entre los niveles de responsabilidad

No existe por lo demás ninguna razón para querer ocultar o pasar por alto el hecho de que la instauración de una programación ha de traer por consecuencia una modificación en la distribución de las facultades de iniciativa y decisión entre los órganos "ejecutivos" y el órgano "legislativo" dentro de las organizaciones internacionales. Sin embargo, esto entraña un riesgo de graves malentendidos que conviene disipar. Los órganos ejecutivos -en este caso las secretarías y sus jefes- pueden temer efectivamente que un cierto concepto de la programación lleve a transferir a los comités políticos

la responsabilidad de decisiones que, a su juicio, debería quedar dentro de su esfera de competencia. Efectivamente, el deseo legítimo que tienen los Estados miembros de ejercer sobre las secretarías un control efectivo y de disponer de una evaluación auténtica de los resultados obtenidos no debe conducir a un sistema en que los diversos comités encargados de los programas decidan por sí mismos las modalidades detalladas de las acciones que se habrán de emprender. Semejante actitud daría lugar a una confusión suplementaria, por lo que es absolutamente indispensable definir los niveles de responsabilidad.

122. El esquema en tres fases de la actual distribución de responsabilidades

Ahora bien, en el sistema actual, y a falta de una auténtica programación, se resuelve muy mal el problema de la distribución de responsabilidades entre los comités políticos y las secretarías. Esta distribución se efectúa siguiendo un esquema en tres fases que es poco más o menos como sigue:

- a) en una primera fase, los Estados miembros, por conducto de los comités y consejos, definen las orientaciones generales a largo plazo, encargando al Director General o al Secretario General de la organización de perseguir estos objetivos remotos, ambiciosos e imprecisos, de los cuales podrían encontrarse innumerables ejemplos (algunos de los cuales han sido citados en el párr. 21 supra) en los presupuestos por programas o en los planes a plazo medio.
- b) En una segunda fase, partiendo de esas consideraciones generales y dentro del marco de unos límites financieros que consideran podrán ser aceptados por los comités políticos, las secretarías formulan planes de trabajo descritos en los presupuestos con desigual precisión, y a la vista de los cuales se pide a los comités competentes que asignen los recursos financieros necesarios, o sea que voten su presupuesto.
- c) Por último, en una tercera fase, que corresponde al voto de los presupuestos por programas, los comités encargados de los distintos programas y los comités financieros discuten y critican el programa de trabajo propuesto. Pero, por regla general, no introducen en ellos sino modificaciones harto modestas, relacionadas en la mayoría de los casos con la cuantía de los medios financieros solicitados, y rara vez procuran obtener cambios profundos en la estructura misma de los programas.

Preciso es añadir que las investigaciones acerca de la evaluación de los resultados obtenidos tras la ejecución de los programas siguen siendo de carácter teórico, sin que se ejerza sobre las secretarías ningún auténtico control a pesar de los informes de ejecución presentados y de los deseos expuestos en comités y consejos en el sentido de

que se mejoren los métodos de evaluación. Por otra parte, las orientaciones generales sobre la estructura de los programas, que podrían permitir a los comités políticos definir realmente las líneas generales de acción, siguen siendo sumamente vagas e imprecisas y en la práctica dejan a las secretarías la verdadera iniciativa. Efectivamente, las dificultades experimentadas por las organizaciones para definir por anticipado las prioridades o los problemas importantes no han podido ser superadas sino en muy raros casos, según ya hemos visto. Indudablemente habrá que matizar esta apreciación por el hecho de la existencia de un diálogo permanente entre los comités políticos, los directores generales de las organizaciones y los jefes de los principales departamentos o divisiones orgánicas: es bien evidente que los programas elaborados por las secretarías reflejan las tendencias generales y las orientaciones apetecidas por la gran mayoría de los Estados miembros. No por ello es menos exacto que es absolutamente necesario crear mecanismos que permitan hacer una elección más sistemática y con mayor claridad.

123. Condiciones que han de tenerse en cuenta para el establecimiento de un nuevo esquema de relaciones

De hecho, para definir el nuevo esquema de relaciones posibles entre los comités políticos y las secretarías en el marco de un sistema de programación, es preciso tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- el importante trabajo previo de esclarecimiento, indispensable para que los comités políticos puedan definir con más facilidad los problemas, prioridades y objetivos, no puede ser efectuado sino por las secretarías;
- hay que percatarse claramente de que la implantación de la programación a largo plazo exige que en el proceso de adopción de decisiones se tome en consideración una nueva dimensión, es decir la duración misma del período de planificación;
- para que los planes a plazo medio se conviertan en instrumentos que realmente puedan servir para definir una política, es preciso que aquéllos, al igual que los presupuestos por programas, lleven aparejadas decisiones de orden financiero;
- por último, las decisiones que definen los límites financieros deben separarse de los procesos de definición de los programas.

124. Naturaleza de las decisiones financieras para un plan a plazo medio

Es evidente, en efecto, que la programación a plazo medio sólo existirá verdaderamente el día en que los planes -como ocurre actualmente con los presupuestos- entrañen decisiones financieras: mientras no sea así, los intentos de planificación se limitarán

a orientaciones vagas que no tendrán ningún carácter coercitivo, ni tampoco, en resumidas cuentas, ninguna incidencia real sobre las actividades de las organizaciones. Para evitarlo, es indispensable definir el carácter de las decisiones financieras que pueden ser adoptadas en relación con un plan. Esto no significa, naturalmente, que el plan deba ser un presupuesto sexenal, ni que el presupuesto bienal por programas deba ser sustituido por el plan como documento que otorga la sanción financiera. Se trata de imaginar una articulación conveniente entre los dos mecanismos de decisión. Los planes no pueden ser presupuestos, por cuanto no es posible prever con más de dos años de anticipación el detalle de las actividades necesarias para conseguir un objetivo determinado. En cambio, sí cabe determinar en un plan unos órdenes de magnitud, o sea la cuantía aproximada de los límites financieros a plazo medio. Es indudable que a muchos gobiernos les desagrada quizá contraer por anticipado compromisos financieros para un período tan prolongado. Parece, no obstante, que esos gobiernos podrían admitir sin gran dificultad que los gastos de las organizaciones internacionales han de continuar durante un período de seis años, sobre la base de mantener el nivel actual de los presupuestos, incrementándolo en un cierto porcentaje anual o bienal. La determinación de este porcentaje es lo que precisamente podría ser objeto de negociación. En otras palabras, para la fijación de los límites financieros de los planes bastaría con llegar a un acuerdo sobre la cuantía de un porcentaje de incremento, aunque sólo fuera aproximado (comprendido, por ejemplo, entre el 5 y el 7% o entre el 8 y el 10%, etc.^{1/}). Tal indicación bastaría para que, dentro de los límites aproximados así definidos, se pudiese intentar clasificar las prioridades. Por lo demás, no está descartado que los comités políticos, gracias a este sistema de definición de porcentajes de incremento, puedan suministrar una primera indicación sobre las prioridades de índole muy general que desean se asignen a determinados sectores. La Conferencia General de la UNESCO ha ensayado ya semejante método, y ha aprobado porcentajes de aumento sensiblemente diferentes para el sector de educación, el de ciencias, los demás sectores o los gastos administrativos. Sin embargo, tal método sólo es aplicable a amplios sectores y no a objetivos o problemas más circunscritos; por consiguiente, no puede reemplazar al método de decisión basado en "estimaciones previas", que preconizamos aquí. De todas formas, esta modalidad de determinación de los órdenes de magnitud sería perfectamente compatible con el género de decisiones que se adoptan con motivo de la votación de los presupuestos bienales por programas, lo cual constituye una labor enteramente distinta, consistente en asignar cantidades exactas de dólares a programas de trabajo concretos.

^{1/} Evidentemente no está excluido que este porcentaje pueda ser igual a cero en circunstancias que exijan la austeridad financiera. Cabe señalar, sin embargo, que a la larga semejante decisión equivaldría a frenar e incluso a detener la actividad de las organizaciones internacionales.

125. Necesidad de separar la operación de determinación de los límites financieros de la de definición de los programas

Por otra parte, parece fundamental que la determinación de los límites financieros del plan sea independiente del proceso de elaboración de las propuestas de programas. Ningún particular, ninguna empresa ni gobierno ha tenido nunca la posibilidad de establecer su programa de actividades y, por consiguiente, de gastos exclusivamente en función de sus deseos; el presupuesto se establece en función de los ingresos. Indudablemente existe a menudo una influencia recíproca entre la cuantía de los gastos que se deben cubrir y la de los ingresos que se recibirán. No obstante, nadie puede subordinar sistemáticamente la estimación de sus ingresos a sus proyectos de gastos. En las organizaciones internacionales, para simplificar y aclarar las negociaciones sobre esta cuestión parece que sería muy de desear que se estableciese una distinción muy clara entre la operación de fijación del volumen posible de los gastos y la de determinación de los programas. Incluso parecería muy conveniente que las decisiones acerca de los límites financieros fuesen adoptadas por las asambleas o las conferencias generales de las organizaciones, en lo relativo a su programa ordinario, antes de comenzar la preparación de los planes y que, en el caso de los fondos extrapresupuestarios, los anuncios de promesas de contribución por los Estados se hiciesen con varios años de anticipación y abarcasen la duración de los planes^{1/}. De esta manera, se disiparía todo equívoco acerca de las posibles consecuencias financieras del método de planificación y de programación^{2/}.

126. Mecanismo para la definición de un orden de prioridad

Sin embargo, la ventaja más importante de tal sistema consistiría en que por fin se podría disponer así de un mecanismo para la definición de un orden de prioridad. Más adelante se examinan detalladamente las operaciones que habrían de efectuar las divisiones orgánicas para la determinación de sus propuestas de objetivos de etapa a plazo medio (ya mencionados en el párr. 118 supra). Conviene, no obstante, precisar antes que nada que estas operaciones de definición de los objetivos posibles deberían efectuarse teniendo en cuenta diversos niveles posibles de financiación. En otros términos, habría que hacerlo en función de las consideraciones relacionadas ante todo con el umbral de eficacia mensurable, y los autores de propuestas de objetivos deberían prever programas de importancia variable según las diferentes pretensiones en cuanto a las posibles realizaciones y, por consiguiente, según precios de coste igualmente diferentes. En

^{1/} Se tiene conocimiento de que dicho procedimiento ha comenzado a funcionar en el PNUD, lo que ha permitido establecer la definición de las "cifras indicativas de planificación".

^{2/} Cf. nota de pie de página del párr. 128.

estas condiciones, el valor conjunto de las propuestas para los objetivos posibles de los diversos programas de una misma organización sería siempre, inevitablemente, superior al límite financiero global que se hubiese admitido. De esta manera, la confrontación entre un límite financiero determinado en función de criterios independientes de la naturaleza de los programas y el valor conjunto de las propuestas, muy superior al límite adoptado, suministraría un mecanismo, en cierto modo obligatorio, de definición de un orden de prioridad. Efectivamente, con él los órganos políticos podrían basarse en estimaciones precisas para elegir los programas que se propongan sostener, aquellos cuyo ritmo se crean obligados a reducir y, finalmente, los que proyecten eliminar. Por otra parte, la competencia que tal mecanismo suscitaría entre las divisiones orgánicas traería por consecuencia una emulación en lo relativo a la calidad de la presentación de los programas de etapas a plazo medio, lo que cabe considerar como un aspecto positivo.

127. Perspectiva de conjunto

Esto no significa que los jefes de secretaría no habrían de emitir opiniones para orientar a los comités rectores en su elección. Antes al contrario, tales opiniones, acompañadas de consideraciones generales para situar en perspectiva un programa de conjunto, son absolutamente indispensables. Es evidente, en efecto, que los "estudios por países y por sectores", realizados y preparados por las divisiones orgánicas, deberían servir también para la elaboración de síntesis^{1/}, primero al nivel de cada país, después a nivel regional y finalmente a nivel mundial, y que tales síntesis deberían ayudar a los directores generales de las organizaciones a situar en una perspectiva global los programas propuestos. El método consistente en presentar a los consejos y comités propuestas precisas entre las que fuera preciso elegir, acompañadas de comentarios generales que facilitasen tal elección, demostraría evidentemente una mayor consideración por la soberanía de esos órganos que la presentación de un programa ya elaborado que no es susceptible sino de modificaciones **menores**.

128. Nuevo esquema posible de las relaciones entre comités políticos y secretarías, en cinco fases

En definitiva, el esquema de relaciones entre comités políticos y secretarías, que se crearía mediante la adopción del conjunto de medidas antes examinadas, sería el siguiente:

^{1/} Véase el párr. 153, capítulo VIII.

- Primera fase: los consejos, conferencias y asambleas que dirigen las organizaciones y el PNUD definirían el orden de magnitud del límite financiero global previsible para los seis años venideros (mediante la adopción de un porcentaje)^{1/};
- Segunda fase: las secretarías redactarían propuestas sistemáticas de objetivos de etapa a plazo medio en relación con el conjunto de los problemas de la competencia de la organización, distinguiendo en cada propuesta diversos niveles de realización correspondientes a los diferentes niveles de costo;
- Tercera fase: los consejos, conferencias y asambleas efectuarían entre estas diversas propuestas la elección que permitiese el límite financiero global de que podrían disponer: los problemas, prioridades y objetivos quedarían definidos de esta forma y así quedaría fijado el plan de la organización para los seis años siguientes;
- Cuarta fase: los presupuestos bienales por programas proporcionarían entonces los detalles para la ejecución de los planes así preparados por períodos de dos años. Mediante la votación de los presupuestos se determinarían de manera precisa, conforme se hace actualmente, los medios de acción y el plan de trabajo de las organizaciones, pero ello se haría en el marco de una política de conjunto previamente definida por el plan;

^{1/} Sin duda, es preciso subrayar el carácter estimativo de la operación de definición de órdenes de magnitud de los límites financieros. Inevitablemente existe siempre interacción entre la idea general que se puede tener de un programa determinado y el orden de magnitud de su financiación. Por lo tanto, aquí se trata más de facilitar las deliberaciones que de imponer limitaciones rígidas, lo cual podría parecer arbitrario antes de un examen de los programas. Por lo demás, semejante proceso sólo es aplicable, evidentemente, a las actividades normales comprendidas en el marco de las tareas tradicionales de las organizaciones en materia económica y social. Como es natural, ninguna empresa excepcional por su carácter y por su envergadura debería estar sometida a ese proceso. Sin embargo, el carácter aparentemente poco ortodoxo de semejante método no debería representar una objeción grave contra su utilización, debido, por una parte, a la especialísima situación que crean en las organizaciones internacionales las modalidades del cálculo de las contribuciones obligatorias de los Estados miembros y, por otra, a la dificultad de llegar a un acuerdo político acerca del carácter y la magnitud de las actividades económicas y sociales entre países ricos y países pobres.

- Quinta fase: hacia el final del período de ejecución del plan, los comités políticos efectuarían una evaluación de los resultados obtenidos y al mismo tiempo comenzarían a considerar la etapa siguiente, o sea, el plan siguiente.

Esta definición esquemática de los principios de los mecanismos que se habrán de utilizar requiere ahora un examen más minucioso, en consonancia con la complejidad del mecanismo existente.

129. Dificultades creadas por la existencia de diferentes procesos de adopción de decisiones

El esquema que se acaba de proponer podría interpretarse, al parecer, en el sentido de que las conferencias o las asambleas generales están facultadas para definir el conjunto de los programas de actividades de sus organizaciones respectivas, pero no es así. Sabido es que los presupuestos que tales órganos deben votar se refieren sólo a los programas ordinarios: por lo tanto, no sería lógico creer que la adopción de la planificación a plazo medio puede conferir a estas conferencias o asambleas unas facultades de las que carecen en lo que se refiere a la política del empleo de los fondos extrapresupuestarios, cuya importancia en relación con el programa ordinario es muy considerable en la mayoría de los casos, como se sabe. El Comité de Programas de la FAO demostró que se percataba de esta dificultad cuando manifestó, según se recuerda en el párrafo 61, su viva inquietud por la imposibilidad de integrar las prioridades nacionales en la determinación de las prioridades a nivel regional o incluso mundial. Como los programas por países son fijados elemento por elemento -en principio, únicamente por los gobiernos de los países interesados, y de hecho en el curso de negociaciones donde las secretarías de los organismos y del PNUD desempeñan un papel preponderante- es evidente que los consejos políticos que dirigen las organizaciones quedan excluidos de este proceso y en consecuencia se ven en la imposibilidad de dar directrices generales. Se comprende que semejante situación pueda parecerles anormal. La definición de una metodología racional en materia de planificación tropieza pues muy pronto con la dificultad fundamental que supone la existencia de diferentes procesos de adopción de decisiones, según se trate de programas ordinarios o de programas financiados con fondos extrapresupuestarios. Esta dificultad se materializa ahora en una nueva forma, es decir, la existencia de dos sistemas diferentes de programación que no tienen ningún punto común: a los programas ordinarios les corresponde la programación a plazo medio, y a los fondos extrapresupuestarios, la programación por países.

130. Programación a plazo medio y programación por países

De hecho, la existencia de estos dos sistemas de programación, totalmente independientes el uno del otro, diferentes tanto por sus métodos como por sus resultados, no es sino una manifestación aparentemente secundaria de una situación harto conocida. Sin embargo, si bien ha podido subsistir hasta ahora el sistema de diferenciación entre la gestión de los fondos de contribuciones voluntarias y la de las contribuciones obligatorias a los programas ordinarios de los organismos, a pesar de las dificultades que planteaban los conflictos de competencia o de interpretación entre los organismos y el PNUD, ahora en cambio surge una divergencia más fundamental, una evidente falta de complementariedad, rayana en lo absurdo. Considero indispensable ponerle remedio ahora. Por razones a la vez políticas e institucionales, no creo que deba buscarse la solución en el sentido de una subordinación de los "organismos de ejecución" (incluidas las Naciones Unidas) al PNUD (que era el tipo de orientación en que se inspiró el Estudio sobre la capacidad), ni del PNUD a los organismos. En cuanto a la solución oficialmente adoptada en la actualidad por el PNUD, consistente en hacer que cada gobierno, en virtud de su soberanía, defina teóricamente el programa de cooperación técnica que le concierna, estimo que esta solución no responde verdaderamente al problema que aquí se plantea y que, bajo su apariencia irreprochable, es en realidad una solución engañosa y contraria a los intereses de los Estados miembros interesados.

131. Naturaleza de la cooperación técnica y lógica de la programación por países

De hecho, este tipo de solución sólo tendría verdaderamente sentido si se considerase que el sistema de las Naciones Unidas no es otra cosa que un sistema de ayuda bilateral complementario y marginal. En este caso, dado que la comunidad internacional no tiene las mismas razones que un país proveedor de ayuda bilateral, sería evidentemente legítimo pedir a los gobiernos de los países interesados que redactaran por sí mismos sus listas de proyectos y que hicieran valer su punto de vista sobre el carácter de la ayuda que deba facilitarse. En estas condiciones, cabe sin embargo poner en duda la necesidad de exigir a dichos gobiernos que justifiquen sus solicitudes mediante documentos tan complejos y difíciles de preparar como los actuales programas por países. Mucho más lógico sería confeccionar una lista de proyectos sin ninguna justificación. Además, por tratarse de sumas extremadamente modestas, toda exigencia de justificación parece un engorro inútil. Por otra parte, los trabajos de preparación de los programas por países son tan complejos que los gobiernos tienen que recurrir a la ayuda de las secretarías del PNUD y de los organismos para realizarlos y, en estas condiciones, la lógica del sistema sale un tanto malparada.

132. Amplitud del nuevo examen a que conducen los efectos de los mecanismos existentes

Así pues, los intentos de programación, o sea de racionalización, esclarecimiento y organización metódica, de las actividades del sistema de las Naciones Unidas destacan los defectos de los mecanismos existentes y hacen extremadamente difícil que se los acepte por más tiempo. Lo que así se pone en evidencia es que no se puede permitir que subsistan estos dos sistemas de decisión separados sin someterlos a modificaciones. También se pone de manifiesto que una cierta noción de la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas habrá de ser abandonada o profundamente revisada. Estas observaciones imponen un nuevo examen complejo y difícil que es indispensable emprender con prontitud.

133. Estructura del mecanismo intergubernamental y método de información sobre los programas

Cuando unos mecanismos de decisión producen malos resultados, sobre todo si se distinguen en ellos dos series de procedimientos que conducen a decisiones contradictorias o no relacionadas entre sí, se siente evidentemente la tentación de poner en tela de juicio la estructura misma de los mecanismos. Este problema de los mecanismos intergubernamentales, planteado ya con toda claridad por la CCAAP, no podrá ser eludido por mucho tiempo. No obstante, si todos reconocen que la adopción de la programación ha evidenciado la existencia de este problema, nadie ignora su complejidad, ni su gran dificultad. Por ello no podrá ser abordado verdaderamente hasta que hayan sido examinados todos los demás aspectos de la cuestión. Por lo tanto, nos vamos a limitar de momento a comprobar que una de las más patentes razones de la divergencia entre los dos sistemas de decisión estriba en que son alimentados por una documentación que fomenta tal divergencia. Efectivamente, la forma en que se les suministra la información equivale a presentarles artificialmente como conjuntos distintos unos elementos que viven en estrecha simbiosis en el seno de una misma organización, como si se tratara de separar la cabeza de los miembros en un mismo organismo vivo. La documentación distribuida a los comités políticos, aun siendo demasiado voluminosa en la mayoría de los casos, no por ello resulta menos insuficiente con mucha frecuencia, por ser demasiado selectiva. Así pues, como ya hemos visto, los comités rectores de las organizaciones, salvo alguna excepción, son informados únicamente sobre el contenido del programa ordinario de su organización, y sólo se les suministran indicaciones globales y numéricas muy vagas acerca de los programas extrapresupuestarios. Por su parte, el Consejo de Administración del PNUD ha de tratar únicamente de la utilización de los fondos extrapresupuestarios, sin que se le informe siquiera acerca de la

interacción que pueda existir entre los programas así propuestos y el propio programa de cada uno de los "organismos de ejecución". Es evidente que si se desea que adopten decisiones coordinadas unos comités cuya misión es deliberar sobre diversas partes de un mismo conjunto de actividades, convendría primero que la documentación que se les suministra fuese suficientemente sintética y bien comprendida para que pudiesen tener la misma visión global de este conjunto. Eso no significa evidentemente que sea preciso suministrar exactamente el mismo tipo de información al Consejo de Administración del PNUD o a los consejos de las diferentes organizaciones, pero ello ciertamente implica:

- que se utilice el mismo sistema de información para el conjunto de los comités y consejos a través de los cuales los Estados miembros^{1/} han de pronunciarse sobre la política económica y social;
- que mediante este sistema cada comité pueda conocer y tomar en consideración las opiniones formuladas por los demás comités en su conjunto, y así la complementariedad de las informaciones permitirá adoptar decisiones complementarias.

134. La verdadera significación de un sistema de información

Efectivamente si, conforme se ha recomendado en el Estudio sobre la capacidad (capítulo VI) y según lo ha pedido ya el Consejo Económico y Social en su resolución 1643 (LI) sobre el estudio pedido a la Junta Interorganizacional^{2/}, se procura poner a punto un sistema de información moderno y unitario para el sistema de las Naciones Unidas, es preciso ocuparse, no sólo de los métodos de obtención y elaboración de datos, sino también de la forma en que los resultados serán puestos a disposición de los comités políticos que habrán de utilizarlos para adoptar sus decisiones. Veremos más adelante que, en materia de cooperación técnica, un sistema de información no puede fundarse sino en estudios por países, pero conviene señalar ante todo que tales estudios no pueden ser puramente académicos. En efecto, lo importante es que todos los comités políticos encargados de adoptar decisiones reciban exactamente los tipos de información que necesitan.

1/ Y, para la OIT, los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

2/ La Junta Interorganizacional para Sistemas de Información y Actividades Conexas ha recibido en realidad esta misión en virtud de la aprobación por el Consejo de la propuesta de estudios hecha por el CAC en su informe de 25 de abril de 1973 (E/5289, parte 1). Informe del Comité de Coordinación (documento E/5389, de 2 de agosto de 1973).

135. Relaciones entre el sistema de información y el sistema de decisión de los comités políticos

Considero que esto implica, entre otras cosas: .

- que los consejos rectores de las organizaciones, que deben votar los presupuestos y los planes a plazo medio, dispongan de todos los elementos necesarios para definir la política de cooperación técnica que desean se aplique en el sector que les compete (educación, empleo, sanidad, ciencias, agricultura, etc.).

En el momento de elaborar los planes a plazo medio, y al mismo tiempo que hacen su selección en lo tocante a "otras actividades", financiadas generalmente con cargo a su programa ordinario, estos consejos deberían formular sus recomendaciones sobre la política de cooperación técnica^{1/}. Estas recomendaciones deberían tratar de los métodos, los tipos de proyectos o las formas de ayuda considerados más apropiados, de las zonas geográficas en que ciertos tipos de esfuerzos habrían de concentrarse durante el período del plan en función de los diversos objetivos perseguidos, etc. Esto presupone que los documentos de información distribuidos a los consejos para la elaboración de los planes a plazo medio contengan las propuestas de las diversas divisiones orgánicas redactadas partiendo de una síntesis de los estudios por países. Por su parte, los presupuestos por programas deberían recordar de forma precisa el contenido de la parte de acción operacional que se financia mediante fondos extrapresupuestarios;

- que el Consejo de Administración del PNUD^{2/}, encargado de aprobar la aplicación de una política de cooperación técnica por países reciba, antes de toda aprobación de los programas por países, de un lado, un documento presentado por cada oficina regional en el que consten las prioridades propuestas para cada región, partiendo de una síntesis de los estudios por países y de una consulta con los gobiernos, y, de otro lado, las recomendaciones de los consejos de los diversos organismos para cada gran sector económico y social;

^{1/} Política financiada conjuntamente con cargo al programa ordinario y a los fondos extrapresupuestarios.

^{2/} Y los demás comités responsables de la gestión de los fondos procedentes de contribuciones voluntarias.

- que el Consejo Económico y Social, por último, examine el conjunto de la política propuesta para el período de un plan y en particular, a la vista de un informe global, estudie las relaciones existentes entre los programas ordinarios de los organismos y la política de cooperación técnica en general. En lo referente a los diversos planes y los diversos programas de cooperación técnica, el Consejo podría elaborar recomendaciones globales que a su vez podrían ser transmitidas a las organizaciones.

136. Necesidad de un calendario de preparación

Parece pues que el tipo de información que las secretarías deberían poner a disposición de los comités políticos requiere que se establezca un calendario de preparación relativamente preciso, ya que una parte importante de la información habría de estar constituida por recomendaciones intercambiadas entre comités políticos. En otras palabras, el sistema de programación y de planificación no sólo exige importantes trabajos preparatorios y en particular la elaboración de estimaciones precisas para la definición de los objetivos de etapa a plazo medio, sino también la organización de un diálogo entre los comités políticos competentes, con arreglo a un calendario que necesariamente habría de abarcar varios meses.

137. La importancia del nivel regional

En este calendario de trabajos preparatorios, parece que el nivel regional tiene que desempeñar un papel importante. Existen para ello diversas razones que han de ser examinadas ahora. La primera es que, conforme ya hemos hecho observar en diversas ocasiones, la definición de las prioridades en el plano mundial sólo tiene en muchos casos una significación extremadamente limitada. A escala regional, por el contrario, la proximidad geográfica, la interpenetración de las culturas y, con bastante frecuencia, la comunidad de idiomas y el nivel comparable de desarrollo económico, confieren a los problemas de los diversos países numerosas características análogas o comunes. Se dan por tanto las condiciones requeridas para que pueda llegarse con mucha más facilidad a un acuerdo sobre las prioridades. Sin duda podría objetarse:

- que el marco geográfico de las regiones no es el mismo para todas las organizaciones y que habrán de resolverse muchísimas dificultades para definir marcos regionales que reciban el asentimiento general;

- que, por otra parte, en los marcos continentales actuales (que son los de las principales comisiones económicas regionales, por ejemplo) existen diferencias considerables entre las situaciones económicas y sociales de los diversos países^{1/};
- que, finalmente, podría parecer más racional pedir a los países que se pronunciasen sobre las prioridades teniendo en cuenta, por ejemplo, sus niveles de desarrollo.

Cabe pensar que, si se estableciesen tipologías de países para las que se tuviesen en cuenta un número suficientemente grande de indicadores, se podrían definir categorías relativamente homogéneas en cuyo marco resultaría más sencillo definir las prioridades. No obstante, estas observaciones no representan objeciones fundamentales. No existe en efecto contradicción alguna entre el hecho de utilizar los niveles regionales existentes para mejor definir las prioridades, y la realización de estudios e investigaciones relativas a los tipos de problemas que pueden presentarse de manera análoga en diversos países, ya estén situados en la misma región, ya en regiones diferentes. Por el contrario, estas dos series de operaciones complementarias permitirían adquirir un mejor conocimiento de los problemas; en cuanto a la definición del marco geográfico ideal para la región, es una investigación empírica y prolongada que, lejos de ser dificultada, debería resultar más bien facilitada por la utilización, incluso provisional, de los marcos regionales actualmente definidos.

138. El nivel regional y la programación por países

La segunda razón que debería conferir auténtica importancia al nivel regional para la definición del orden de prioridad y de los objetivos de la cooperación técnica internacional reside en que es el marco en el que resulta más fácil organizar un diálogo entre los responsables de la planificación en las organizaciones internacionales y los responsables de los planes nacionales. En otros términos, es el marco ideal en que los gobiernos de los países interesados habrían de suministrar sus indicaciones sobre la política de cooperación técnica que desearían fuese aplicada en relación con los problemas para los que quisieran que las organizaciones internacionales propusiesen tipos de respuestas elaboradas y eficaces. Es pues en este nivel regional donde la originalidad propia del sistema de cooperación técnica de las Naciones Unidas podría comenzar a definirse. En este nivel es también donde podría encontrarse con más facilidad el punto de contacto entre la programación por países y la programación

^{1/} Sin embargo, en ciertos casos podrían utilizarse los marcos subregionales ya definidos.

a plazo medio. El país representa el punto de partida y el punto de llegada de todo sistema de programación en materia de cooperación técnica. En el capítulo siguiente examinaremos la naturaleza exacta de los trabajos de síntesis que deberían preparar las secretarías basándose en los estudios por países; de momento sólo vamos a mencionar el evidente interés que ofrece el nivel regional en cuanto a permitir a los gobiernos de los países interesados que definan con mayor facilidad sus programas disponiendo de todos los medios de información y de contacto necesarios.

Si estas razones parecen convincentes, convendría pues insertar en el calendario de preparación de planes la consulta a nivel regional, y las modalidades de esta consulta quedarían por definir: el marco actual de las comisiones económicas regionales y de las autoridades regionales de los diversos organismos puede ser utilizado perfectamente para este fin, aunque en ciertos casos haya que prever una participación más activa y más directa de los representantes de los gobiernos (y, en el caso de la OIT, de los representantes de los empleadores y de los trabajadores) en la elaboración de una doctrina.

139. Hacia un sistema de decisión basado en la complementariedad y en la elaboración de un calendario preciso

Las observaciones que acaban de hacerse acerca de las modificaciones que es preciso introducir, tanto en la preparación de los documentos de información como en materia de coordinación de las recomendaciones y de las decisiones, contribuyen a complicar un tanto el esquema antes descrito en el párrafo 128. La sucesión de fases (definición previa de los límites financieros, preparación por parte de las secretarías de propuestas sistemáticas de objetivos de etapa a plazo medio, elección entre estas propuestas conducente a la elaboración de planes a plazo medio, votación de los presupuestos por programas en el marco de los planes y evaluación final antes de pasar a las etapas siguientes) puede ser mantenida, pero habría que especificar los puntos siguientes:

- el total de las previsiones de límites financieros en lo que se refiere a fondos presupuestarios y extrapresupuestarios debería poder ser evaluado, por lo menos en su orden de magnitud, por sector económico y social, e indicado a los consejos y comités que deban definir sus recomendaciones, particularmente en materia de política de cooperación técnica, antes de que comiencen a discutir el contenido de los programas que desearían fuesen adoptados. En lo que respecta al PNUD en particular, debería pedirse, por tanto, al Consejo de Administración que emitiese un dictamen por anticipado sobre los límites financieros indicativos por sector y para toda la duración de los planes. Esas indicaciones no son incompatibles con la atribución de cifras indicativas de planificación por

países. Efectivamente, cabe imaginar que una consulta previa de los gobiernos de los países interesados pueda permitir conocer de antemano el orden de magnitud de la distribución que deseen hacer del importe de sus respectivas cifras indicativas de planificación entre los diversos sectores económicos y sociales. Por otra parte, la estabilidad de la distribución de los fondos extrapresupuestarios entre los diversos sectores, ya mencionada en el capítulo VI, demuestra bien a las claras que en la práctica ya se han encontrado los medios de hacer que la libre elección de los proyectos por los gobiernos en la preparación de sus programas por países sea compatible con la estabilidad de los porcentajes de distribución de fondos por organismo e incluso por división orgánica. En estas condiciones, la fase de evaluación de los límites financieros, cualquiera que sea el origen de los fondos, podría por tanto distinguirse bien de la fase de definición de los programas;

- en los documentos preparados por las divisiones orgánicas para proponer sus objetivos de etapa a plazo medio, se debería precisar muy claramente en la descripción de los medios de acción, por una parte, las fuentes de financiación (presupuestarias o extrapresupuestarias) que se proyecta utilizar, y, por otra, la distribución por región y por país de las actividades de cooperación técnica incluidas en el programa de trabajo. De esta manera, los servicios de programación podrían preparar más fácilmente los documentos sintéticos sobre cuya base podrían pronunciarse los comités competentes bien a nivel regional o central, bien a nivel de las organizaciones o del PNUD;
- debería elaborarse de manera muy precisa un calendario conjunto de preparación de los planes a plazo medio y de los programas por países. En él deberían preverse detalladamente la articulación entre los trabajos de las secretarías (estudio por países, propuesta de objetivos de etapa a plazo medio, diversos documentos sintéticos), las diversas fases del examen por los comités políticos en los diferentes niveles y la transmisión de las recomendaciones entre unos y otros órganos.

140. Consecuencias de la importancia y duración de los trabajos de preparación en la gestación de los planes a plazo medio

Quizá sea necesario señalar ahora que el sistema de complementariedad que aquí se propone entre los trabajos de las secretarías y los períodos de sesiones de los diversos comités políticos entrañaría inevitablemente el escalonamiento durante varios años (un bienio parece una duración verosímil) del período de preparación de los planes a plazo medio y de los programas de cooperación técnica. En estas condiciones, considero

importante subrayar que semejante esfuerzo sólo es concebible si se destina a poner a punto un plan de "horizonte fijo", como lo son todos los planes nacionales, en vez de un "plan móvil" (rolling plan)^{1/}. Por lo demás, los planes de "horizonte fijo" son los únicos que pueden permitir verificar si los objetivos fijados para la fecha de expiración del período del plan han sido realmente logrados. En otras palabras, es la única técnica compatible con un sistema eficaz de evaluación.

^{1/} Sistema que consiste en establecer, en el momento de votar un presupuesto bienal, las previsiones para el cuatrienio siguiente al período presupuestario, y repetir la misma operación de previsión cuando se vote el presupuesto siguiente. Este sistema es el que actualmente está en vigor en las diversas organizaciones.

CAPITULO VIII

REORIENTACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA
Y DE LAS ACTIVIDADES DE ESTUDIO E INVESTIGACION

141. Necesidad de examinar el contenido de los programas: concepción de las actividades de cooperación técnica y de las otras actividades

Con las modificaciones de procedimientos que se acaban de proponer podría establecerse cierta complementariedad entre las decisiones de los diversos comités encargados de definir la política de cooperación técnica y se obtendrían en total progresos indudables. Sin embargo, no es seguro que de ese modo puedan eliminarse fácilmente todos los inconvenientes del actual doble sistema de decisiones y, sobre todo, no quedaría resuelto el problema de la marginalidad de las actividades operacionales: es incluso verosímil que un perfeccionamiento de los métodos de examen pusiera aún más de relieve el carácter puntual de las operaciones sobre el terreno y la debilidad de los medios de que disponen las organizaciones internacionales. En esta esfera, el reglaje de los mecanismos no bastaría para hallar la solución: lo que hay que examinar es el propio contenido de los programas. Por lo tanto, ha llegado el momento de preguntarse si no habría que hacer un nuevo planteamiento de la propia concepción de la cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas. Pero no debe excluirse de este examen crítico la concepción de las "otras actividades" de las organizaciones internacionales, ya que el hecho de que se financien con cargo a los programas ordinarios de los organismos (no hallándose pues sometidas al doble sistema de decisión) no ha impedido, como hemos visto antes, una significativa evolución de esas actividades en busca de un mayor impacto sobre la realidad. En efecto, todos los esfuerzos que se hagan para establecer un sistema de programación carecen de sentido si no permiten aumentar el rendimiento global del conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

142. Posibilidades de un aumento del rendimiento

Lo que efectivamente ha hecho poner en tela de juicio las primeras experiencias de programación (ya se trate de programación a plazo medio, ya de programación por países) es el nivel actual de rendimiento del conjunto de los programas de actividades de las organizaciones. Si la lectura de los documentos de programación es tan decepcionante, si sólo puede hallarse en ellos vínculos muy tenues o puramente verbales entre los grandes objetivos proclamados y los programas de trabajo propuestos, no es porque sus redactores carezcan de talento, ni siquiera tal vez porque los medios disponibles sean demasiado modestos. Es también porque al poner de manifiesto la falta de relación entre objetivos finales y planes de trabajo obligan a preguntarse si la propia concepción de las actividades propuesta es efectivamente la que conviene a las organizaciones internacionales. Evidentemente, el hecho de poner en duda cuestión tan fundamental no puede llevar a descubrir inmediatamente qué tipos de soluciones diferentes o qué concepción enteramente nueva permitirían aumentar el rendimiento, pero sí puede abrir el camino para una investigación útil. Se trata, pues, de precisar en qué sentido podría orientarse esa investigación. A este respecto, creo que hay tres características de los actuales programas de actividades que merecen atención:

- a) la falta de complementariedad entre las actividades de cooperación técnica y las otras actividades;
- b) el carácter de artesanía de los métodos de definición y ejecución de los proyectos de cooperación técnica;
- c) el orden disperso de las actividades de investigación que constituyen la parte más importante de las "otras actividades".

143. Falta de complementariedad

Sin duda hay explicaciones muy generalmente admitidas de la poca eficacia de los organismos internacionales. Así, tanto el hecho de que muchísimas de las resoluciones sobre cuestiones económicas y sociales aprobadas por el conjunto o por una muy grande mayoría de los Estados miembros no se traduzca en hechos tan satisfactoriamente como cabría desear como el de que, por ejemplo, los primeros trabajos de examen y evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo no revelen una aplicación muy estricta de las recomendaciones que esa Estrategia contiene se explican por ciertos factores políticos hartamente conocidos. De la misma manera, el hecho de que los proyectos de cooperación técnica de las organizaciones internacionales, incluso cuando se

consideran excelentes, sólo muy rara vez tengan efectos perceptibles sobre el nivel de desarrollo de los países interesados se explica de buen grado por la gran modestia de los medios empleados en relación con la importancia de los problemas que hay que resolver. En las dos esferas, claramente diferenciadas en la mayor parte de los casos, de la definición del marco general de principios y métodos, por una parte, y de las actividades operacionales, por la otra, hay explicaciones específicas estereotipadas que permiten aceptar de antemano un grado de eficacia muy bajo. Sin embargo, nadie parece haberse preocupado hasta ahora por tratar de reducir la separación que existe entre esas dos esferas, ni haberse preguntado con mucha insistencia si parte de la ineficacia observada no obedece precisamente al mantenimiento de esa separación estricta. Claro está que podría citarse algún que otro ejemplo de proyectos experimentales que tienden a confirmar el valor de ciertas ideas nuevas, pero no creo que puedan citarse ejemplos de ejecución sistemática y coordinada de proyectos para facilitar la adopción de principios o la aplicación de métodos recomendados en importantes resoluciones de los consejos, juntas, conferencias o asambleas. Sin embargo, sería a todas luces interesante explotar las posibilidades que podría ofrecer la organización de la complementariedad entre esas dos esferas. Así, por ejemplo, los proyectos operacionales concebidos para favorecer sistemáticamente la complementariedad del desarrollo industrial de los países de una misma región podrían fomentar concretamente las políticas de integración que en muchos casos se aplican con bastante dificultad. Ciertamente se han hecho esfuerzos en este sentido, pero hasta ahora no parece haberse pensado seriamente en su sistematización, que tendría efectos multiplicadores considerables. Gracias al examen y evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio para el Desarrollo deberían quedar de manifiesto los ejes de las investigaciones en esa dirección, pero una organización más racional de la política de cooperación técnica de las organizaciones internacionales podría contribuir a ello de manera todavía más directa, y esto es lo que va a examinarse ahora.

144. Carácter de artesanía de los métodos de cooperación técnica

El examen de los principios con arreglo a los cuales se ha organizado la programación por países nos ha llevado ya a preguntarnos si, a fin de cuentas, la cooperación técnica de las organizaciones internacionales no es, en realidad, un modelo reducido de ayuda bilateral. Plantear de este modo el problema hace preciso el examen de los métodos utilizados. Ahora bien, el método más general es el envío de expertos (completado con la distribución de algunas becas y el suministro de algún equipo). Este sistema parece basarse en la idea de que la transmisión de tecnología es una operación relativamente sencilla y en la convicción de que todos los problemas de los

países en desarrollo, cualesquiera que sean sus diferencias socioculturales con los países desarrollados del hemisferio norte, se pueden resolver con los tipos de técnicas que existen en estos países. Pese a las investigaciones y a las adaptaciones esporádicamente efectuadas, todo sigue sucediendo como si, ante una demanda de los países en desarrollo que atañe a todos los sectores y a todos los tipos de técnicas, las organizaciones internacionales pudieran organizar, en todas las esferas, una respuesta adecuada utilizando la fórmula de proyectos con envío de expertos, más becas, más equipo. Verdad es que en ciertos sectores esta fórmula, con sus múltiples fracasos y numerosas insuficiencias, ha permitido obtener algunos éxitos. El hecho de que los organismos se hayan esforzado en general por "vender" sus proyectos, por hacer comprar en cierto modo los productos que más fácilmente fabrican, los ha llevado en ciertos casos a proponer algunas fórmulas originales, pero, en conjunto, esos esfuerzos aislados no han conducido a una especialización que habría permitido distinguir claramente las intervenciones de las organizaciones internacionales de los proyectos que, en los mismos sectores, "vendían" también las fuentes de ayuda bilateral con medios financieros mucho más importantes. Sin duda cabe señalar algunos proyectos de investigaciones tecnológicas o metodológicas orientados hacia la innovación y algunas soluciones originales y adaptadas a los problemas propios de ciertos países en desarrollo. Sin duda, también se ha prestado particular atención a los problemas de la planificación al nivel de los diversos sectores económicos en cada país (problemas de planificación de la educación, de la sanidad, de la agricultura, etc.). Así, todas las grandes organizaciones han emprendido un número bastante considerable de acciones en favor de la formación de planificadores a nivel regional, de proyectos de ayuda para la ejecución de planes nacionales, etc., conforme a cierta idea de la planificación que las resoluciones de los órganos políticos habían contribuido a desarrollar y que correspondía al profundo y legítimo deseo de dotar a todos los países, incluso a los más desfavorecidos, de los medios técnicos necesarios para que puedan identificar ellos mismos sus problemas y definir y aplicar las soluciones correspondientes. Pero esas orientaciones no han sido ni bastante importantes ni bastante sistemáticas para dar a la acción operacional de las organizaciones internacionales en materia de cooperación técnica una fisonomía realmente original. Sobre todo, no parece que se haya tratado de elaborar métodos científicos para determinar con cierta exactitud el grado de urgencia de las necesidades, las analogías que pueden existir entre los problemas que se plantean a los diversos países, o los tipos de respuesta especializada que las organizaciones internacionales podrían aportar con mayor eficacia que otros organismos dadas sus características propias.

145. El orden disperso de las actividades de investigación y estudio

En el sector de los estudios y la investigación, cuya importancia en los programas ordinarios de los organismos hemos señalado, tampoco parece que la determinación de los programas haya obedecido a métodos muy rigurosos y a una visión global. Los centros de definición de los programas de estudios siguen siendo numerosos y poco coordinados. No parece que se haya buscado nunca una metodología común. La propia Estrategia del Desarrollo, que habría podido proporcionar un marco global o una estructura directriz, apenas ha sido utilizada con ese fin. Por último, el deseo (en sí legítimo) de seguir de cerca las preocupaciones más actuales parece haber eclipsado el de asegurar una cierta continuidad. Es evidente que el hecho de que los destinatarios de esos estudios no siempre se hayan definido claramente en el momento mismo en que se emprendía la investigación y de que la distribución de sus resultados entre documentos de trabajo, documentos de conferencia o publicaciones no haya obedecido a ningún principio reconocido no ha permitido dar al enorme esfuerzo de investigación desarrollado en el conjunto de las divisiones orgánicas todo el rendimiento que habría podido tener. La búsqueda de métodos que puedan responder a estas necesidades de orden y organización debería pues proseguirse dentro del propio marco de los esfuerzos de planificación y de programación. Queda ahora por ver cómo podría pasarse, en materia de cooperación técnica, de la fase de artesanía a una metodología de tipo industrial y moderno, y cómo podría encontrarse una estructura directriz que pueda dar más coherencia al conjunto de los estudios y las investigaciones, a fin de hacer complementarias las dos series de esfuerzos.

I. REORIENTACION DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA

146. Métodos que pueden conducir a esa reorientación

Evidentemente, la búsqueda de una concepción específica de la cooperación técnica de las organizaciones internacionales que sea más conforme a su misión y que, a la vez, pueda dar un rendimiento mucho mayor exigirá, si es que se decide emprenderla, importantes investigaciones teóricas y prácticas. Esos diversos trabajos -redespliegue de una parte considerable de las actividades de las divisiones orgánicas, ensayo de nuevas fórmulas de cooperación técnica, mejor definición de las prioridades, descubrimiento de las actividades específicas que convienen a las organizaciones internacionales y evaluación del posible rendimiento de los nuevos métodos- llevarán además muchos años. Pero, como ya lo hemos expuesto, los esfuerzos por llegar a la etapa actual de programación duran ya desde hace varios años y la importancia del fin perseguido justifica su continuación, incluso si lo que queda por hacer ha de ser más difícil. Claro está que las organizaciones y el PNUD podrían utilizar, por lo menos al principio, métodos empíricos para empezar a poner a prueba las diversas posibilidades de reorientación de ese conjunto. La experimentación sistemática de fórmulas nuevas o poco utilizadas todavía, la atribución de una preferencia a los proyectos de investigaciones innovadoras, el empleo más frecuente de la formación directa de personal o de la concesión de becas a los países en desarrollo (en lugar del envío de expertos), la búsqueda sistemática de las acciones operacionales que pueden reforzar la capacidad de información o de dirección de la economía de los países menos favorecidos, el fomento del desarrollo de instituciones de planificación en todos los sectores de la economía, etc., representan indudablemente algunas de las posibilidades de investigación. Con todo, los métodos de artesanía basados en intuiciones individuales siempre discutibles no permitirán por sí solos descubrir los tipos concretos de acciones operacionales que mejor corresponden a la vocación de las organizaciones internacionales. Es evidente que para evitar en particular el riesgo de la inspiración involuntariamente colonialista, que siempre existe cuando los problemas de los países subdesarrollados son planteados o tratados por nacionales de países desarrollados, habrá que recurrir a un método que tenga un cierto rigor. El único que a mí personalmente me parece utilizable es el que consiste en buscar las analogías que pueden existir entre los problemas que se plantean a los gobiernos de los distintos países en cada sector económico y social, a fin de elaborar los tipos de respuestas que una especialización de las organizaciones internacionales permitiría hacer más eficaces.

Así se podría pasar del trabajo de artesanía caso por caso al trabajo industrial en serie, sin que ello obste para que se efectúen las correcciones y los ajustes necesarios. Para eso hay que disponer de tipologías de los problemas por sectores, que permitan elaborar fórmulas adaptadas a las necesidades más generales y más urgentes. Esto quiere decir que el único método disponible para el establecimiento de un sistema de cooperación técnica específico de las organizaciones internacionales, lo mismo que para instaurar un sistema nacional de programación y planificación, es el que consiste en efectuar análisis sistemáticos y, de ser posible, contradictorios de la situación económica y social de cada país, esto es, en generalizar los estudios por países.

147. Estudios por países y definición de los objetivos de etapas a plazo medio

En realidad, definir los tipos de especialización que convienen a los organismos internacionales en materia de cooperación técnica o definir las prioridades y los objetivos que debería fijarse en esa esfera el sistema de las Naciones Unidas son dos formulaciones diferentes de un mismo problema. En efecto, se trata de concentrar los esfuerzos allí donde las necesidades son más urgentes y más importantes, y de aplicar para satisfacerlas los métodos más eficaces. Es pues necesario examinar ahora:

- cómo deberían hacerse los estudios por países que constituyen la base de toda construcción seria;
- cómo deberían las divisiones orgánicas de las secretarías establecer las propuestas de objetivos de etapas a plazo medio;
- qué función concreta podría desempeñar en esos dos ejercicios el escalón regional.

148. Exigencias de un sistema completo de "estudios por países"

Es sabido que en las organizaciones y en el PNUD ya se han emprendido "estudios por países". La programación por países del PNUD se basa en documentos básicos ("background papers"), que son estudios sintéticos globales por países que tratan por separado de cada uno de los sectores económicos y sociales. Las organizaciones han contribuido en cierta medida a la elaboración de esos documentos preparando descripciones de los sectores económicos y sociales de su competencia ("position papers"). Además, en la FAO se han hecho recientemente estudios por países y sectores más

detallados y a fondo^{1/} en el sector de la agricultura, y acaba de elaborarse en dicha organización un verdadero programa de estudios prospectivos por países. En la UNESCO vienen haciéndose desde hace varios años estudios por países, en ocasión de las operaciones conjuntas con el Banco Mundial^{2/}. Es sabido que la OMS se orienta resueltamente (como atestigua su último presupuesto) hacia una programación por países de sus propias actividades, lo que supone la realización de estudios básicos. Así pues, la empresa de los "estudios por países" de que aquí se está hablando no sería enteramente nueva; en cambio, habría que sistematizarla, darle un carácter de actualidad permanente, llevarla a un grado de precisión que permita realizar trabajos de síntesis útiles y, sobre todo, basar sobre ella el conjunto de mecanismos de programación.

Me parece indispensable precisar ahora que esos estudios no deberían limitarse a los países en desarrollo, sino que también deberían incluir países desarrollados. En efecto, no es posible definir correctamente los problemas mundiales si no se tiene en cuenta todo el conjunto de los datos. Los métodos que han de utilizarse para efectuar esos estudios -en particular la naturaleza de la colaboración que ha de organizarse con los gobiernos de los Estados miembros (o con las organizaciones internacionales o regionales que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas)- deberán variar sin duda en función de la calidad y de la importancia de los datos disponibles en cada país. En particular, habrá que hacer esfuerzos considerables para prestar ayuda a los países cuyo sistema de compilación de datos precisa ser mejorado. Sin embargo, sean cuales sean los métodos que se apliquen en función del grado de desarrollo de los países interesados, habría que tratar de buscar una presentación lo más homogénea posible de los análisis por sectores y por países de modo que resultara facilitado el estudio de las interrelaciones y la síntesis de los resultados.

149. Necesidades que justifican los estudios por países

Si se reconoce que esas exigencias son necesarias, el establecimiento de estudios por países representará un trabajo sumamente importante. Los considerables esfuerzos que se necesitarán y la financiación de esos esfuerzos tendrán, pues, que estar

^{1/} "Country Perspective Studies"; cabe asimismo señalar la existencia de notas por países sobre la estrategia del desarrollo forestal, establecida por la Dirección de Montes de la FAO.

^{2/} Ejemplo: "Education et Développement au Dahomey", "Education en Nigéria", etc. (informes confidenciales) de junio y septiembre de 1971.

justificados por la utilidad de la empresa. Esto quiere decir que el contenido y la forma de esos estudios deben adaptarse exactamente a las necesidades^{1/}. Efectivamente, si se piensa que existen bibliotecas enteras de documentos de estudio y de publicaciones muy diversas acerca de los problemas económicos y sociales de los distintos países, es evidentemente necesario justificar seriamente todo trabajo que vaya a acrecentar la documentación existente. En realidad, no se trata de aumentar la documentación, sino de hacerla accesible y utilizable. Cuando el PNUD empezó a aplicar el sistema de programación por países se vio claramente que el establecimiento de los documentos básicos (background papers) representaba un trabajo importante y necesario, ya que no había ni mucho menos en todos los países documentos suficientemente sintéticos y a la vez precisos, recientes y que contuvieran toda la información necesaria que habrían podido utilizarse para tal fin. Las organizaciones que actualmente emprenden estudios por países y por sectores también advierten claramente las lagunas que existen en esa esfera, pese a la abundancia de los elementos de documentación. Las necesidades muy concretas e importantísimas que no están satisfechas actualmente son las siguientes:

- a) conocer de manera precisa y completa la documentación existente;
- b) disponer de documentos de síntesis que proporcionen,
 - de manera homogénea para todos los países,
 - información sintética y completa acerca del conjunto de los sectores económicos y sociales de cada país,
 - mantenida al día con perfecta regularidad;
- c) disponer de documentos que presenten las mismas características de homogeneidad y actualización regular, pero que proporcionen para cada sector económico y social de cada país información suficientemente detallada para poder establecer previsiones a plazo medio y a largo plazo y diagnósticos.

^{1/} Me parece importante precisar que, en ciertos casos, los estudios por países deberían tener en cuenta la estructura regional interna de los países considerados. Los países que tienen varias decenas de millones de kilómetros cuadrados o varios cientos de millones de habitantes, o cuyas estructuras regionales internas están estabilizadas y van acompañadas de un cierto grado de autonomía, no pueden estudiarse siguiendo el mismo modelo que los países mucho más pequeños o de poca población. Esta cuestión debería ser objeto de un examen particular antes de que se definan los modelos tipos de estudios que han de efectuarse.

A las propias organizaciones les es indispensable tal información, de la que actualmente no se dispone, para definir los problemas, determinar las analogías y buscar las soluciones más eficaces y adecuadas, pero también respondería a necesidades por lo menos igualmente importantes existentes en los propios países. Hay en las universidades, en los círculos de negocios, en las administraciones públicas, etc., una clientela potencial muy amplia para las publicaciones que difundan esa clase de información sintética homogénea y regularmente actualizada^{1/}. La preparación de tales publicaciones representaría para el sistema de las Naciones Unidas la prestación de un servicio público internacional de información, que entra muy bien en el marco de su misión y que completaría de manera muy útil el ya prestado por los servicios de estadística. El sistema de las Naciones Unidas es además la institución mejor dotada del mundo para desempeñar esa clase de funciones. Finalmente, la venta de esas publicaciones produciría sin lugar a dudas ingresos nada desdeñables que podrían reducir considerablemente su precio de costo neto.

150. Métodos y técnicas para la realización de estudios por países

Para hacer estudios de ese tipo habría que definir un método riguroso de elaboración y distribuir el trabajo entre las diversas organizaciones y los diversos escalones del sistema de las Naciones Unidas. Para llegar a definir un método sería indispensable prever la creación de un comité o de una junta interorganizacionales de estudios por países, así como de una dependencia de economistas especializados en los problemas de desarrollo para que actuase como secretaría de dicho comité o junta. No obstante, siempre y cuando se definan claramente las responsabilidades de cada cual, no parece imposible imaginar que para la definición de métodos se pueda recurrir al Comité de Planificación del Desarrollo, y para el sistema de información a la Junta Interorganizacional. De todas maneras, sería indispensable la colaboración de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas para el apoyo técnico de la operación. En cuanto a la distribución del trabajo de elaboración es preciso distinguir la reunión de la información, la realización de estudios a fondo sobre cada sector económico y

^{1/} Estoy convencido de que es muy considerable el número de instituciones, organismos, compañías industriales o comerciales, ministerios, servicios de relaciones con el extranjero, etc., que hacen estudios por países (country papers) en condiciones a veces difíciles y con resultados con harta frecuencia mediocres. Indudablemente, esos documentos están orientados hacia los problemas propios del organismo interesado, que a veces son muy específicos, pero en todos esos "documentos por países" hay un fondo común importante, y las publicaciones oficiales al respecto de las Naciones Unidas encontrarían por ello una clientela sumamente importante.

social, la realización de estudios sintéticos por países (reunidos todos los sectores), la actualización permanente y, finalmente, la publicación. Seguramente será necesario un estudio especial para la distribución de las tareas entre las diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas. Aquí nos limitaremos a recordar que es indispensable repartir el trabajo y que para ello habría que tener en cuenta lo siguiente:

- por lo que respecta a la reunión de información, es evidente que deberían participar en ella todos los órganos centrales o regionales de las organizaciones y del PNUD, y especialmente los Representantes Residentes, lo cual supone el establecimiento, sobre bases científicas, de un sistema central de reunión y difusión de datos (bancos de datos) y la organización de centros de documentación que permitan consultar rápida y cómodamente toda la información allí donde sea necesario. La Junta Interorganizacional debería poder proponer a este respecto las soluciones necesarias. No obstante, señalaremos que deberían encomendarse responsabilidades particulares, por ejemplo, a las divisiones orgánicas en lo tocante a todas las informaciones relativas al sector económico y social del que se ocupan, y a los Representantes Residentes y a las secretarías de las comisiones económicas regionales en lo relacionado con la información de carácter general o que no es de la incumbencia de una división orgánica determinada en el escalón central, particularmente en lo que atañe a los inventarios bibliográficos;
- en lo tocante a la realización de los estudios, son indudablemente las divisiones orgánicas las que, en cada organización, deberían encargarse de la labor de elaboración en su esfera de competencia (estudios por países sobre la pesca efectuados por el Departamento de Pesca de la FAO, estudios por países sobre la educación efectuados por el Sector de Educación de la UNESCO, etc.). En cambio, para los estudios sintéticos por países, con todos los sectores reunidos, el trabajo de síntesis se podría encomendar, bajo el control de uno o varios comités interorganizacionales, ya a las secretarías de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y a los Representantes Residentes del PNUD, ya a un organismo situado en el escalón central en condiciones que habrían de definirse y discutirse. Sin embargo, es muy importante señalar que hay dos funciones particulares que deberían ser desempeñadas por organismos que asumieran al respecto la responsabilidad completa e indivisa, y que son la labor permanente de actualización, por una parte, y la publicación de documentos y su venta, por la otra.

151. Servicios eventuales de "diagnósticos técnicos" por sectores

Los estudios por países deberían dar ocasión a las divisiones orgánicas para establecer sus diagnósticos, partiendo de bases técnicas y utilizando para ello las comparaciones que facilitarían su conocimiento de los demás países, sobre los problemas de su competencia en un país determinado. Es evidente que esos diagnósticos no deberían publicarse, salvo en forma aceptada por el país interesado. En cambio, no cabe duda de que, a solicitud de los gobiernos, deberían poder establecerse diagnósticos técnicos más a fondo. Las organizaciones internacionales ya prestan corrientemente a muchos gobiernos que lo solicitan servicios de ese tipo, y podría estudiarse la posibilidad de generalizar esa función. Para ello, en muchos casos habría que enviar, como ya se ha hecho en el pasado, misiones técnicas que efectúen estudios más a fondo, pero es éste un tipo de servicio que entra normalmente dentro de la esfera de competencia de las Naciones Unidas y que indudablemente es de gran rentabilidad. Además, en muchos casos permitiría a los gobiernos disponer de este modo de un diagnóstico exterior independiente, lo que les facilitaría la comparación con otros diagnósticos a veces preparados con menos desinterés. Así pues este servicio, concebido así, debería representar un factor de incremento de la independencia económica para los países en desarrollo, particularmente para los menos adelantados.

152. Métodos y técnicas para la explotación de los estudios por países y por sectores en los mecanismos de planificación

Ahora bien, la publicación de los estudios descriptivos previstos en el párrafo 149 o las facilidades suplementarias proporcionadas para el establecimiento de "diagnósticos técnicos por sectores" en cada país no serían más que importantes subproductos de la institución generalizada de los estudios por países. Evidentemente, su objetivo más importante es permitir la planificación racional de las actividades de las organizaciones y en particular de las de cooperación técnica; ahora deben, pues, examinarse atentamente los métodos y técnicas para la explotación de los estudios con tal fin. La idea de que puede pasarse directamente de un estudio de un país a un programa de cooperación técnica en ese país ha servido de base para organizar la programación por países en el PNUD. Ahora pueden advertirse las dificultades casi insuperables que tal sistema crea; al describirlas más arriba en los párrafos 73 a 78 hemos recordado que la mayoría de los propios países interesados señalaron el carácter teórico y formal de ese ejercicio. El principal defecto del sistema no estriba en las insuficiencias de que podrían padecer los documentos básicos (background papers), que son simples esbozos de estudios por países preparados por primera vez bastante apresuradamente por

los Representantes Residentes y por las secretarías de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, sino que se halla esencialmente en el principio del paso directo del estudio a la lista de proyectos^{1/}. En otras palabras, parece indispensable sustituir ese "circuito corto" por un "circuito largo" cuyo punto de partida no sería un estudio determinado, sino la serie completa de estudios, siendo el punto de llegada un programa general de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas que se descompondría, por una parte, en programas por países y, por otra parte, entre los diversos planes a plazo medio, para cada una de las organizaciones (en lo que respecta a la parte cooperación técnica de esos planes). Me parece incluso necesario, por razones prácticas y políticas, distinguir dos circuitos de explotación, uno de ellos destinado a definir los problemas, prioridades y objetivos a través de las instancias regionales, de los consejos o juntas de las organizaciones y del Consejo de Administración del PNUD, y el otro destinado a elaborar técnicas y métodos adecuados para la cooperación técnica de las Naciones Unidas, lo que exigiría estudios más a fondo e investigaciones más detalladas.

153. Primer circuito de explotación

El primer circuito (que hemos descrito en los párrafos 135 y 139 del presente documento) corresponde fundamentalmente a la preparación por las secretarías de las diversas organizaciones y del PNUD de los documentos de síntesis indispensables para los diversos comités intergubernamentales (o tripartitos) pertinentes. A este respecto deberían distinguirse:

- los documentos destinados a las instancias regionales, o sea:

- a) (a título de información preliminar) una descripción de las actividades de cooperación técnica de toda índole que se están desarrollando en la región (distinguiendo las del sistema de las Naciones Unidas de las demás);

^{1/} Podría decirse incluso que en los programas por países del PNUD se confunden tres operaciones diferentes: el estudio descriptivo, el diagnóstico sobre la situación de los diversos sectores y el programa (lista de proyectos). Estas tres operaciones deberían, por el contrario, ser diferenciadas; plantean problemas técnicos y políticos distintos y deberían tratarse por separado.

- b) síntesis por sectores económicos y sociales^{1/} a nivel de cada región;
- c) una síntesis global (todos los sectores reunidos por región);
- los documentos destinados al consejo o a la junta de cada organización^{2/} :
 - d) un resumen de las descripciones de las actividades de cooperación técnica en todas las regiones;
 - e) las recomendaciones sobre los problemas, prioridades y objetivos formuladas por las instancias regionales;
 - f) un resumen de las decisiones previamente tomadas por todas las organizaciones y por el Consejo de Administración del PNUD a propósito de las consignaciones financieras del período de planificación;
 - g) las propuestas de objetivos de etapa a plazo medio de las divisiones orgánicas;
- los documentos destinados al Consejo de Administración del PNUD^{3/} :
 - h) los documentos d), e) y f) indicados en el párrafo precedente, e
 - i) informes establecidos por cada Oficina Regional del PNUD acerca de la política de cooperación técnica que preconizan para cada región, previa consulta con los gobiernos interesados.

Por último, podría elaborarse un documento sintético global -el Programa general de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas que hemos propuesto como objetivo final de esta serie de trabajos- para someterlo a los consejos o juntas de las organizaciones, al Consejo de Administración del PNUD y al Consejo Económico y Social a fin de que formulen las observaciones pertinentes. Tales son, pues, los documentos que podrían alimentar útilmente el sistema de decisiones complementarias descrito más arriba en los párrafos 135 a 139.

^{1/} Debería establecerse y aprobarse una lista de los sectores económicos y sociales que habría que distinguir, correspondientes a las principales esferas de competencia de las cinco organizaciones (Salud, Agricultura, Educación, Ciencia, Industria, Empleo, etc.), así como una lista en que se descompondría cada una de esas grandes categorías entre las esferas de competencia de cada división orgánica, con una delimitación precisa de las responsabilidades que incumben a cada una de esas divisiones.

^{2/} En el caso de las Naciones Unidas, esos documentos deberían ser suministrados a la CCAAP y al CPC.

^{3/} Así como a los órganos rectores de las otras fuentes de fondos extrapresupuestarios.

154. Segundo circuito

Experiencias de estudios y diagnósticos con algunos países voluntarios

El segundo circuito debería corresponder a un trabajo de tipo diferente y contribuir al perfeccionamiento permanente del sistema de cooperación técnica de las Naciones Unidas. De lo que aquí se trata es de determinar de la manera más científica posible métodos que puedan conducir a un rendimiento máximo y de definir las especializaciones a que deberían dedicarse las organizaciones. Por consiguiente, se trata por una parte de ahondar los conocimientos existentes para perfeccionar la metodología de los propios estudios. A este respecto, la medida más útil en que podría pensarse debería consistir en la organización de experiencias a fondo de estudios y diagnósticos con algunos países voluntarios, con fines esencialmente metodológicos. Esos estudios deberían referirse a los mismos países para las cinco organizaciones. Debería tratarse de un pequeño número de países (cuatro o cinco, todo lo más), que deberían seleccionarse teniendo en cuenta la voluntad de cooperación de los gobiernos y la importancia de los estudios sobre esos países de que ya se dispone, tratando asimismo de lograr una diversificación razonable entre los diversos tipos de países. Debería organizarse una estrecha colaboración con los gobiernos de los países interesados, de modo que éstos pudieran obtener los mayores beneficios posibles de esos estudios a fondo. Convendría averiguar si puede obtenerse la colaboración de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y especialmente la del Banco Mundial y la del Fondo Monetario Internacional, y posiblemente la de otras organizaciones internacionales. Por último, debería preverse, a reserva de la aquiescencia de los países interesados, la más amplia publicación posible de los resultados en forma de estudios descriptivos que puedan servir de modelo para las series de publicaciones ulteriores, y en forma de estudios de metodología de los diagnósticos.

155. Segundo circuito (continuación): estudios sobre las analogías y las tipologías

Por otra parte, en cada organización debería haber equipos de especialistas -en estrecha relación con los servicios de programación- que, partiendo de los elementos básicos proporcionados por los estudios por países, se esforzasen por establecer lo antes posible tipologías de problemas, es decir, las analogías que permiten

caracterizar un determinado tipo de problema como problema que afecta a varios países más o menos de la misma manera^{1/}. Esos estudios deberían llevar a la preparación de informes que se presentarían a los consejos o juntas de las organizaciones y en los que convendría sugerir tipos de respuestas correspondientes a los tipos de problemas puestos de manifiesto. Esos estudios, efectuados en sectores cuidadosamente seleccionados de antemano, permitirían definir poco a poco las esferas en que podrían especializarse las organizaciones buscando la máxima eficacia. De esos esfuerzos conjuntos -estudios a fondo por países e investigaciones sobre las analogías y las tipologías- podría deducirse poco a poco una doctrina relativa a los métodos de cooperación técnica adecuados para las organizaciones internacionales.

156. Definición de los objetivos de etapa a plazo medio

La descripción del conjunto de métodos y técnicas de explotación de los estudios por países era indispensable para comprender mejor la importancia del trabajo de elaboración de los objetivos de etapa a plazo medio por cada división orgánica, que hemos citado repetidas veces como elemento fundamental para la elaboración de los planes (párrafos 118, 126 y 128, y apartado g) del párrafo 153). Ahora parece necesario dar algunos detalles complementarios acerca del posible contenido de esos documentos, que parece poder esquematizarse así:

- a) Descripción general de la situación en el sector de que se trata. Una descripción precisa de la situación de cada sector económico y social para los países del mundo en conjunto -utilizando siempre que sea posible las etapas intermedias de una descripción por región^{2/}- debería permitir identificar el problema o los problemas que hay que resolver y sus zonas geográficas (con transcripción cartográfica llegado el caso), y descubrir situaciones análogas en los diversos países. Debería proponerse una apreciación cualitativa y cuantitativa de los elementos de cada problema;

^{1/} Evidentemente, esas investigaciones deberían brindar ocasión para organizar un diálogo entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las universidades en cuyo seno se efectúan investigaciones del mismo tipo con finalidades muy similares. Ese diálogo debería poder llevar a establecer unos mecanismos precisos de colaboración. Por otra parte, de manera más general no me parece que hasta ahora se hayan explorado suficientemente las posibilidades de una colaboración de ese tipo.

^{2/} Cuyos elementos proporcionarían los documentos de síntesis regionales (documentos a), c) y sobre todo b) del párrafo 153).

- b) Historial, metodología existente y umbrales de eficacia. No es posible definir un programa sin analizar el camino ya recorrido para cada uno de los problemas identificados. Así pues, para preparar la etapa siguiente hay que hacer el historial de los esfuerzos precedentes (esfuerzos de todos los que participen en los intentos de solución de ese problema), evaluar sus resultados y el ritmo al que se han alcanzado, recordar la metodología existente, examinar críticamente su eficacia y, en particular, a través del estudio de los éxitos y los fracasos, estudiar los umbrales de eficacia de los tipos de acción que se habrán de emprender. Si se estima necesario hacer investigaciones para establecer una nueva metodología, deberían precisarse los tipos de investigaciones que habría que efectuar y sus probabilidades de éxito;
- c) Examen de la estrategia a largo plazo. Debería evaluarse lo que queda por hacer para alcanzar el objetivo final. En ciertos casos, el camino que queda por recorrer es relativamente corto; en otros, por el contrario, el objetivo está muy lejano. No obstante, debería esbozarse una estrategia a largo plazo (o diversas estrategias posibles) en función de la naturaleza y accesibilidad del objetivo, a fin de proporcionar un marco de referencia que justifique la elección de las características de la etapa siguiente.

157. Diversos tipos de objetivos posibles y distribución de las responsabilidades

Partiendo de los trabajos preparatorios que acaban de describirse debería poder emprenderse la definición de la próxima etapa a plazo medio. Esa definición supone una identificación precisa del objetivo de la etapa de que se trata y una distribución exacta de las responsabilidades en lo tocante al logro de ese objetivo. En realidad, ese objetivo de etapa puede ser, según los casos:

- un objetivo de fase preparatoria: estudio muy a fondo de los elementos de un problema; experimentación comparada de diversos métodos que permitan descubrir una solución y preparación de otras posibles soluciones; establecimiento de planes de acción para las etapas siguientes; preparación de negociaciones para la distribución de las responsabilidades; establecimiento de un material metodológico (manual) o formación de especialistas;
- un objetivo de comienzo de realización efectiva: por ejemplo, reducir en un x% la incidencia de la viruela, el analfabetismo o el subempleo en los países A, B, C, etc.;

- un objetivo en el que se combinen elementos de los dos tipos de objetivos precedentes.

Salvo en los casos en que el objetivo de etapa consista en una fase muy preliminar, es fundamental que entrañe la definición más clara posible de la distribución de responsabilidades entre:

- por una parte, los gobiernos de los propios Estados miembros, los sistemas bilaterales o multilaterales de cooperación técnica, las demás organizaciones internacionales eventualmente interesadas (y especialmente el Banco Mundial); y
- por otra parte, la organización internacional de que se trate, cuya función y tipo de intervención se podrían así precisar mejor. Porque, de hecho, con harta frecuencia los problemas se elaboran ignorando lo que hacen los demás participantes en esa misma esfera. El trabajo previsto en el párrafo anterior (parte b))^{1/}, esto es, la descripción completa de lo que existe y de lo que ya se ha hecho en determinada esfera es, pues, esencial.

Finalmente, nos limitaremos a recordar aquí que, conforme a lo sugerido en el párrafo 126 supra, en la definición de los objetivos de etapa a plazo medio deberían distinguirse los diversos tipos de resultados razonablemente accesibles en función de los diversos niveles de importancia de los medios financieros disponibles. Las divisiones orgánicas deberían dejar de calcular las consignaciones financieras para los diferentes tipos de acción que prevén en su plan de trabajo en función de la cifra de los años anteriores, acrecentada con mayor o menor optimismo. La información que deberían proporcionar a los consejos o juntas dirigentes de las organizaciones debería referirse más bien a la naturaleza de los resultados que cabe esperar lograr según los diversos niveles de esfuerzos financieros posibles en función de los tipos de acción previsibles, esto es, las diversas relaciones entre costo y rendimiento. Esto equivaldría a definir los umbrales de eficacia. Sólo así en las decisiones tomadas por las juntas o consejos acerca del conjunto de propuestas se podrían elegir los tipos de acción más eficaces a expensas de los demás y, en definitiva, se podría elaborar racionalmente una política.

^{1/} Y en el párrafo 153, en los documentos a) para el escalón regional y d) para el escalón central.

II. LA REORIENTACION DE LAS ACTIVIDADES DE ESTUDIO E INVESTIGACION

158. Esquema de definición de los problemas, prioridades y objetivos para las "otras actividades"

¿Se podría utilizar, mutatis mutandis, para las otras actividades de las organizaciones internacionales financiadas con fondos de su programa ordinario el esquema de decisión que acaba de proponerse para las actividades de cooperación técnica financiadas con fondos extrapresupuestarios? No parece que quepa ninguna duda en lo que respecta a las actividades de ese programa ordinario que conciernen también a la cooperación técnica en sentido amplio, trátase de publicaciones, manuales, actividades de formación, seminarios, misiones de diagnóstico, apoyo a los proyectos sobre el terreno o incluso intervenciones directas en forma de proyectos comparables a los del PNUD (cierto es que bastante escasos, salvo en la OMS). La única diferencia sería que esas actividades son de la competencia exclusiva de las organizaciones. Sin embargo, parecería conveniente que el Consejo de Administración del PNUD esté informado de ellas (lo mismo que los consejos o juntas de los organismos estarían informados de los problemas relacionados con las actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios), de modo que los intercambios de recomendaciones propuestos anteriormente respecto del programa global de cooperación técnica guarden bien relación con el problema en conjunto. Otras actividades (que sólo accesoriamente están relacionadas con la cooperación técnica) también podrían inspirarse útilmente en los métodos de los "estudios por países" y de las "propuestas de objetivos de etapa a plazo medio". Los métodos así definidos me parecen, efectivamente, muy generales y podrían extenderse a un número muy grande de problemas, en particular a los que conciernen a todos los países, cualquiera que sea su grado de desarrollo. Incluso cuando un problema es indiscutiblemente mundial (por ejemplo, la lucha contra la droga, el medio ambiente, los derechos humanos, etc.) muy rara vez afecta a todos los países de la misma manera, con la misma intensidad o según el mismo ángulo. Por consiguiente, a menudo es posible establecer una descripción geográfica que supone los estudios por países. Incluso las actividades de promoción de ideas o de normas podrían salir ganando con unos métodos menos rudimentarios; los estudios del tipo "estudios de mercados" podrían proporcionarles una base más científica, pero tampoco en este caso se podría prescindir de un marco geográfico. No obstante, debe reservarse un trato especial al sector de los estudios e investigaciones orientados hacia la definición de un marco global de principios y métodos en materia económica y social.

159. Necesidad de una estructura directriz de conjunto para los estudios e investigaciones relativos al marco de principios y métodos

Efectivamente, para ese tipo de estudios e investigaciones, cuya importancia se ha indicado en el capítulo VI (párrafos 100 y 103), habría que tomar en consideración los factores siguientes:

- Aun cuando en ese tipo de estudios e investigaciones pueda sacarse gran provecho de los estudios por países (cuando existan), en este caso no se trata solamente de hacer síntesis (como en los documentos preparatorios a que se ha hecho referencia en el párrafo 153), sino de definir orientaciones adecuadas, lo que exige a la vez investigaciones prospectivas e imaginación.
- Un criterio común para las cinco organizaciones (y ulteriormente, si es posible, para el conjunto de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, comprendidas las instituciones financieras) podría resultar particularmente fecundo. La división en sectores económicos y sociales, indispensable para el análisis y las investigaciones, se torna arbitraria y peligrosa cuando se trata de un intento de definición de los principios y los métodos para el futuro. En efecto, es casi imposible tratar con tal propósito de la educación sin preocuparse del empleo, tratar del empleo sin preocuparse de la política industrial, tratar de política industrial sin examinar las relaciones con los demás sectores, etc.
- El marco de investigaciones y de colaboración que podría ofrecer la preparación de la próxima Estrategia del Desarrollo para el decenio de 1980 parece indicado para un esfuerzo colectivo de esa índole. La evolución que ha conducido de la resolución 1710 (XVI) sobre la primera Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1960 a la resolución 2626 (XXV) relativa a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo podría así, apoyada en el conjunto de esfuerzos de programación, continuarse hacia la elaboración de un documento más completo y más preciso para el decenio de 1980.

La rapidísima evolución de las relaciones económicas y sociales entre países en el mundo moderno crea, no sólo para los países en desarrollo sino para todos los países, la necesidad de un marco de principios y métodos que puedan servir de referencia y ofrecer garantías para la definición de sus políticas económicas y sociales al nivel nacional.

La evolución del concepto de la Estrategia hacia una mayor precisión podría buscarse en dos direcciones: la de los grandes sectores económicos y sociales y la de las regiones.

160. Planes indicativos mundiales por sectores

Al describir las tendencias actuales de los programas de las organizaciones hemos visto que cada vez les parece más necesario un enfoque global de los problemas. Los estudios e investigaciones sobre el Programa Mundial del Empleo, el Plan Indicativo Mundial para el Desarrollo Agrícola, las tendencias modernas de la educación, la concepción de los servicios sanitarios, el Plan de Acción Mundial en materia científica, etc., lo atestiguan claramente. Así pues, para vincular mejor unos con otros los programas de las organizaciones, facilitar su integración en el marco global de los problemas económicos y sociales mundiales y dar al Consejo Económico y Social ocasión de examinar la concordancia de esos diversos enfoques globales por sectores, parece llegado el momento de integrar en la Estrategia Internacional "planes indicativos mundiales por sectores", lo que equivaldría a asociar directamente a las grandes organizaciones a la preparación de la Estrategia. Basándose en el ejemplo proporcionado por el ejercicio del Plan Indicativo Mundial efectuado por la FAO, las organizaciones podrían esforzarse por establecer planes indicativos mundiales de la educación, la ciencia y la técnica, del empleo, del comercio internacional, del desarrollo industrial, de la salud, etc., procurando respetar un método común, y luego por determinar las relaciones entre los problemas de los diversos sectores. Esos planes, insertados en forma resumida en la propia Estrategia, deberían en lo posible concluir por un conjunto de principios y directrices preciso y concreto, que pueda servir de orientación para la definición de las políticas nacionales de cada gobierno en las esferas económica y social.

161. Planes indicativos decenales por regiones

Por las mismas razones que las recordadas en el párrafo 137 supra a propósito de la función que habría que confiar al escalón regional para la definición de prioridades, es cierto que el marco de la región debería permitir, en materia de principios y de métodos, la obtención de un grado de precisión mayor que el marco mundial. Así, no parece ilógico pensar que la inclusión en la Estrategia Internacional de "planes indicativos decenales por regiones" pueda proporcionar un marco útil para facilitar la coherencia de los trabajos de investigación. Los objetivos esenciales de ese enfoque de los problemas de la Estrategia deberían ser, además de un mayor grado de precisión en los objetivos, una mejor identificación de los problemas regionales, una diferenciación de las prioridades entre las regiones que esté más en concordancia con las necesidades reales, una mejor coordinación de los planes de desarrollo nacionales y de las políticas de desarrollo en general, y una mejor definición de las posibilidades de cooperación y, eventualmente, de integración a escala nacional.

Parece necesario tener presente que no se trata de problemas de coyuntura, tales como los que describen los estudios regionales anuales de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, por ejemplo, sino de problemas de estructuras económicas y sociales y de políticas de modificación de esas estructuras. Los objetivos que deberían preverse en esos planes indicativos regionales no deberían, por lo tanto, referirse únicamente a las tasas de desarrollo recomendadas para el producto nacional bruto, sino que deberían referirse también, por ejemplo, a los índices de escolarización, las políticas de inversiones industriales o agrícolas y su coordinación, los proyectos de infraestructura que puedan realizarse conjuntamente, los métodos de cooperación cultural, las políticas monetarias y comerciales, los medios financieros que permiten la realización de esos planes, etc. Los documentos previstos, cuya preparación debería verse facilitada considerablemente por el desarrollo, recomendado por otra parte, de los estudios y los diagnósticos por países de las organizaciones internacionales, podrían comprender, por ejemplo:

- una descripción de la situación actual y de las perspectivas en la región examinada por lo que concierne, particularmente, a las políticas económicas y sociales de los diversos países de la región expresadas a través de los planes de desarrollo nacionales, a la complementariedad de esas políticas, particularmente en lo relacionado con las inversiones industriales, agrícolas, de infraestructura, etc., a los problemas comunes o análogos de los diversos países de la región y al comercio exterior de la región;
- una identificación de los grandes problemas que existen en la región en el plano económico y social, esto es, un diagnóstico de las prioridades regionales a largo plazo;
- una lista de las medidas que los países miembros de la región estudiada podrían tomar en común, especialmente en el plano de las políticas de inversiones y en el de la institucionalización de su cooperación, y una definición de las orientaciones deseables de la política de cooperación de la región con el resto del mundo;
- la función que deberían desempeñar las organizaciones internacionales en la región durante el período considerado.

162. Convergencia de las reorientaciones propuestas

Las reorientaciones así propuestas en el plano de la cooperación técnica y en el de los estudios e investigaciones llevaría a una mejor convergencia de esas dos categorías de actividades, gracias a cierto número de factores que se pueden recordar rápidamente:

- la base común que les proporcionaría la generalización de los estudios por países;
- la complementariedad que habrá que organizar entre los trabajos de las secretarías de las diversas organizaciones o de los grandes departamentos en la preparación de los estudios por países y de los diversos documentos de síntesis, y en la de los planes indicativos por sectores y por regiones;
- el sistema de información propuesto para los diversos comités, consejos y juntas, tendiente a obtener una visión más completa y más global de los problemas, y la complementariedad entre las decisiones, que debería ser facilitada por el intercambio de sus recomendaciones acerca de las cuestiones conexas o similares a las que son de su estricta competencia;
- por último, la función particular confiada al escalón regional en lo tocante a la reunión de los datos básicos, a la definición de las prioridades y a la elección de orientaciones a largo plazo por medio de los planes indicativos decenales.

Cierto es que esta complementariedad se podría organizar de manera aún más sistemática y que no llegará a un grado satisfactorio hasta el día en que las recomendaciones esenciales acerca del marco de principios y métodos hallen en los proyectos de cooperación técnica un medio eficaz para facilitar su aplicación. Sin embargo, una complementariedad de ese tipo no puede organizarse por anticipado; depende ante todo de las decisiones de los Estados Miembros, pero es probable que empiece a funcionar en cuanto se hallen reunidas las condiciones necesarias. Creo que así sucedería si las recomendaciones que se acaban de formular se aprobasen y empezasen a aplicarse.

CAPITULO IX

EL PROBLEMA DEL "MECANISMO INTERGUBERNAMENTAL"^{1/}
Y LA FORMULACION DE UNA SEGUNDA ETAPA DE CONSTRUCCION
DE UN SISTEMA DE PROGRAMACION

163. Cuestiones que quedan por examinar

El objeto del presente informe era sólo determinar los resultados obtenidos en materia de programación y planificación y definir las orientaciones que habrían de seguirse para tratar de superar en una próxima etapa las graves dificultades que el examen de la situación pone de relieve. No podrían examinarse en él todos los aspectos de un problema que ha de exigir buen número de estudios, ni proponerse en detalle el conjunto un tanto complejo de medidas de ejecución, que sólo progresivamente podrán formularse. Se trataba únicamente de verificar si podría iniciarse una segunda etapa de construcción de un sistema de programación. En el presente informe se responde a ello afirmativamente proponiendo:

- un método que, partiendo de "los estudios por países", culminaría en cierto número de propuestas por conducto de diversos trabajos de síntesis y especialmente mediante la presentación de una selección "de objetivos de etapa a plazo medio";
- un sistema de selección de los problemas, prioridades y objetivos por el conjunto de los comités, comisiones, juntas y consejos competentes, merced a una serie de recomendaciones y decisiones complementarias;

^{1/} La expresión "mecanismo intergubernamental" es cómoda pero elíptica. Para abarcar en este todo a la OIT (lo que está implícito en este informe) habría que agregar "y tripartito". La fórmula completa debería ser "mecanismo de los órganos intergubernamentales, de los órganos tripartitos y de los órganos de expertos que se ocupan de formular, examinar y aprobar los planes a plazo mediano y los presupuestos por programas".

- la posibilidad finalmente de reorientar las actividades de cooperación técnica y los trabajos de investigación dentro de un marco de principios y métodos, a fin de dar mayor eficacia a todo el conjunto y permitir una mejor complementariedad.

Quedan por examinar dos series de cuestiones:

- las relativas a la conveniencia de introducir reajustes en el "mecanismo intergubernamental";
- las relativas a la naturaleza de las medidas que deben preverse para iniciar la segunda etapa de construcción de un sistema de programación, en caso de que las orientaciones recomendadas en el presente informe gocen de aceptación en lo fundamental.

164. Planteamiento del problema del "mecanismo intergubernamental"

En el párrafo 67 supra (capítulo IV) se ha recordado cómo se planteó el problema primero en 1970 por el Secretario General de las Naciones Unidas y luego, en 1973, por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Ahora parece posible exponer la cuestión de la manera siguiente:

- a) el problema del "mecanismo intergubernamental" entraña dos aspectos bastante diferentes:
 - uno de ellos concierne casi exclusivamente a las Naciones Unidas propiamente dichas: esta Organización no tiene, a diferencia de los demás organismos, un consejo ejecutivo que conozca a la vez de los programas y de los presupuestos. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha sido hasta ahora un órgano que se ha ocupado fundamentalmente de las cuestiones financieras y que está integrado por expertos. Sus informes son estudiados por la Quinta Comisión de la Asamblea General, que se ocupa igualmente de cuestiones administrativas y financieras. Los programas son examinados por otros órganos -entre ellos la Junta de Desarrollo Industrial y la Junta de Comercio y Desarrollo, especializados en los programas de dos unidades autónomas- y luego, globalmente, sólo por el Comité del Programa y de la Coordinación, cuyos informes se dirigen al Consejo Económico y Social, el que a su vez retransmite las cuestiones de esta índole a la Segunda Comisión de la Asamblea General. Sin duda convendría centralizar más el examen de los presupuestos por programas y de los planes a plazo medio de las propias Naciones Unidas (incluso teniendo

en cuenta la distinción aquí recomendada entre la definición de los límites financieros y el examen de los programas);

- el otro aspecto del problema concierne a la totalidad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Trátase primeramente de la cuestión (examinada en el capítulo VII del presente informe, párrafos 129 y siguientes) de la dualidad del sistema de decisiones en materia de cooperación técnica (programa ordinario examinado por los consejos de los organismos y fondos extrapresupuestarios que dependen del Consejo de Administración del PNUD). Seguidamente se trata, por supuesto, del problema, tan antiguo como la propia Carta, de las relaciones entre el Consejo Económico y Social y los consejos o conferencias generales de las organizaciones, o más exactamente de la posibilidad de una visión y un examen de conjunto de los programas económicos y sociales del sistema de las Naciones Unidas.
- b) no parece indispensable resolver inmediatamente este complejísimo problema: por una parte, no parecen reunirse las condiciones para su solución; por otra, antes de tomar cualquier decisión al respecto, quizás sea muy útil haber experimentado el conjunto de correcciones que en este informe se proponen para el sistema actual: un mejor sistema de información, mediante la serie de documentos de síntesis descritos en el párrafo 153, y un intercambio de recomendaciones entre los comités, comisiones, juntas y consejos, con miras a un sistema complementario de decisiones. Esta experiencia podría hacer aparecer la posibilidad de simplificaciones, por ahora difíciles de imaginar, o pondría de relieve nuevas dificultades, actualmente imprevisibles. En otras palabras, contribuiría a que el problema madurase.

165. Posibilidad de un intercambio de opiniones acerca de reajustes en el "mecanismo intergubernamental"

Sin embargo, para facilitar el diálogo y acelerar el proceso de maduración de los problemas acaso no fuera inútil pensar en la posibilidad de reuniones oficiosas, en forma, por ejemplo, de reuniones de trabajo ("working parties") entre los miembros de los diversos comités, comisiones, juntas y consejos intergubernamentales o tripartitos, cuyo interés ya ha sido señalado en el párrafo 68 supra (capítulo IV). En una materia tan nueva y tan difícil de poner en práctica y que recurre a conceptos nuevos, es sumamente importante que los miembros de los múltiples consejos, juntas, comités y comisiones, que deben tomar decisiones, puedan enfocar las cuestiones desde el mismo punto de vista, utilizar el mismo vocabulario y dar a los términos el mismo significado.

Los esfuerzos de armonización efectuados por las secretarías pueden, en efecto, verse perjudicados por divergencias de interpretación. El único método práctico y eficaz para reducirlos consiste en su examen directo. No cabe duda de que las reuniones previstas entre funcionarios encargados de la programación en las secretarías de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, reuniones recomendadas por el Comité Administrativo de Coordinación en su informe de 25 de abril de 1973 (documento E/5289, parte I, párrafo 44) y la próxima de las cuales debe celebrarse en marzo de 1974, deberían facilitar la armonización de los métodos y el acercamiento de los puntos de vista entre las diversas organizaciones. Con todo, por las razones que se acaban de exponer, lo probable es que sólo se obtengan así resultados parciales. Ahora bien, hay dos problemas concretos cuya solución podría facilitarse mediante reuniones directas entre miembros de comités, comisiones, juntas y consejos. Se trata, para el conjunto de las organizaciones, de armonizar la presentación de los presupuestos por programas, y para las Naciones Unidas propiamente dichas de los mecanismos de definición de los problemas, prioridades y objetivos.

- por lo que al primer problema se refiere, el informe cuya preparación se ha sugerido en el párrafo 30 supra podría conducir con mucha más facilidad a decisiones si su examen por los consejos de cada una de las organizaciones fuera precedido por una reunión de trabajo en que participaran algunos representantes de cada uno de los consejos ejecutivos de cada una de ellas, y por las Naciones Unidas del Comité del Programa y de la Coordinación y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. Podría tratarse de una reunión oficiosa de los presidentes de esos diversos consejos, juntas, comités y comisiones, pero es evidente que podrían idearse otras fórmulas, por ejemplo la que consistiría en designar tres representantes por cada consejo, junta, comisión o comité, comprendido su presidente, o cualquier otro tipo de representación;
- el segundo problema, es decir el de los mecanismos de definición de los problemas, prioridades y objetivos, podrá ser estudiado con bastante comodidad en las organizaciones dotadas de un consejo ejecutivo, puesto que esos consejos tienen la competencia necesaria para examinar todos sus aspectos, pero en este caso la excepción son las Naciones Unidas. Por ello, para permitir una preparación racional de los trabajos respectivos del Consejo Económico y Social, de la Segunda Comisión y de la Quinta Comisión de la Asamblea General sobre estas cuestiones, no me parece imposible prever en esta ocasión la organización de una reunión común del Comité del Programa y de la Coordinación y de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

Para estos dos tipos de reuniones de trabajo, no parece haber impedimentos jurídicos dirimentes para que se reúnan en un mismo recinto representantes de las delegaciones

(miembros del Comité del Programa y de la Coordinación o de los Consejos de los diversos organismos), representantes de las asociaciones de empleadores y de trabajadores (caso de la OIT) y de personas que actúen a título de expertos (miembros de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto), reuniones que no tendrán por objeto tomar decisiones, sino aclarar problemas respecto de los cuales los consejos de las organizaciones, sus conferencias generales, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General podrían luego pronunciarse con mejor conocimiento de causa. Conviene finalmente precisar que tales reuniones ocasionales y oficiosas no prejuzgarían en manera alguna las soluciones que habrían de preverse para el problema del "mecanismo intergubernamental". En cambio, es de todo punto evidente que brindarían la ocasión para celebrar interesantes intercambios de opiniones al respecto, lo que acrecentaría las posibilidades de encontrar una solución.

166. Naturaleza de las medidas que han de preverse para iniciar la segunda etapa de construcción de un sistema de programación

Las medidas de ejecución que deberían tomarse para iniciar la segunda etapa de construcción de un sistema de programación, en caso de aceptarse las propuestas metodológicas objeto del presente informe, parecen poder agruparse en cuatro rúbricas:

- elección del período que debe quedar cubierto por los próximos planes a plazo medio de las cinco organizaciones;
- tipos de instrucciones que han de dirigirse a las divisiones orgánicas de las secretarías;
- estudios que deben emprenderse;
- determinación de un calendario de preparación.

167. Elección de un período común para los próximos planes a plazo medio de las cinco organizaciones

Los próximos planes a plazo medio de las cinco organizaciones, según los calendarios en vigor al redactarse el presente informe, han de presentarse para el período 1978/1983 por la OMS y la OIT, para el período 1976/1981 por la FAO, para el período 1976/1979 por las Naciones Unidas y para el período 1977/1982 por la UNESCO. Como ya hemos visto, no coinciden en las distintas organizaciones ni la doctrina respecto de esos documentos ni la importancia atribuida a la operación. Por lo menos en el caso de dos de ellas se trata de una operación puramente formalista que no puede tener consecuencia alguna en la orientación de sus actividades. En otras, por el contrario, ya se están efectuando profundos trabajos de reflexión. Todo lo dicho en este informe tiende

a obtener no sólo la armonización de los métodos, sino además una serie de transformaciones profundas en la concepción de los programas de actividades, que suponen una importante fase preparatoria^{1/}. Por ello, parece oportuno:

- que todas las organizaciones adopten un calendario de trabajo armonizado y los mismos tipos de informes preliminares;
- que para facilitar este esfuerzo elijan el mismo período para sus próximos planes.

Parecería cómodo elegir el período 1978/1983, lo que permitiría dedicar los cuatro años de 1974 a 1977 a los trabajos preparatorios, que podrían entrañar (además de la armonización de los presupuestos por programas) la puesta en marcha de los estudios por países y de los trabajos de síntesis previstos en los diversos planos, y especialmente la preparación de propuestas de objetivos de etapa a plazo medio, y finalmente una serie de estudios metodológicos experimentales o de organización. La elección del período 1978/1983 no plantearía problemas difíciles de resolver salvo para la UNESCO, en la que el ritmo bienal de los presupuestos por programas y sexenal de los planes a plazo medio comienza por los años impares. Estas dificultades no parecen sin embargo insuperables, y en cambio sería infinitamente conveniente que los períodos de programación de la UNESCO coincidieran con los de todas las demás organizaciones importantes.

168. Instrucciones que podrían impartirse inmediatamente

Si se aceptasen las propuestas contenidas en este informe no sería indispensable hacer investigaciones complementarias antes de decidir la iniciación de los estudios por países, ni siquiera la preparación de los diversos documentos de síntesis previstos. Compete a los servicios de programación existentes en la mayoría de las organizaciones^{2/} redactar los proyectos pertinentes de instrucciones al respecto, pero ha de quedar bien entendido que el conjunto de los servicios a los que tales instrucciones estarán destinadas debería participar también en su formulación, ya que se trata de elaborar un sistema complejo que comprende un acuerdo sobre la metodología, la fijación de calendarios y sobre todo una división del trabajo, previo acuerdo con el PNUD, entre representantes residentes, servicios regionales y divisiones orgánicas de la sede de las organizaciones. También hay que tener en cuenta que las dificultades que presenta la realización de los

^{1/} Es sin duda necesario mencionar que existe en la actualidad un procedimiento de "consultas previas entre organismos" acerca de los programas y los planes. Al parecer, ese procedimiento no ha llevado hasta ahora a intercambios profundos de opinión sobre el contenido de los programas ni sobre las relaciones entre ellos.

^{2/} Estos servicios aún son embrionarios en algunas de ellas, y el retraso que llevan las Naciones Unidas parece particularmente lamentable.

estudios por países probablemente serán muy desiguales, según las divisiones de que se trate. Finalmente, si la fase de preparación de los documentos de síntesis debe naturalmente seguir a la de los estudios por países, quizás sea oportuno emprender lo antes posible la preparación de tales documentos sobre la base de los primeros estudios de que pueda disponerse, a fin de situar las dificultades y definir las exigencias que de ellos resulten en cuanto a la concepción misma de los estudios por países o cuando se compruebe la existencia de lagunas en la reunión de los datos básicos. Debe, por lo tanto, entablarse lo antes posible un diálogo permanente y sistemático entre las diversas partes, diálogo del que podría desprenderse poco a poco una doctrina.

169. Estudios que han de emprenderse

Junto con el trabajo fundamental que representan los estudios por países y los trabajos de síntesis indispensables para su aprovechamiento, hemos visto que deben realizarse estudios metodológicos o experimentales y estudios relativos a la ampliación del concepto de la Estrategia Internacional del Desarrollo. El período preparatorio propuesto en el párrafo 67 supra debería aprovecharse para efectuar los más importantes. En particular, podría decidirse emprender muy rápidamente:

- el estudio sobre la armonización de los presupuestos por programas (plazo de un año aproximadamente; responsables: los servicios de programación de las grandes organizaciones y del PNUD; debería designarse un coordinador);
- las experiencias a fondo sobre estudios y diagnósticos con cierto número de países voluntarios (negociaciones entre organizaciones y con los países interesados, asignación de especialistas; financiación complementaria para el envío de misiones sobre el terreno que debería obtenerse de fondos extrapresupuestarios; definición de una metodología común; responsables: los jefes de los grandes departamentos orgánicos designados en cada organización; plazo de dos años previsible (véase el párr. 154 supra));
- los estudios sobre las analogías y las tipologías (párr. 155 supra; grupos multidisciplinarios que se constituirían para ciertos temas elegidos a título experimental; plazos diversos que se preverían según los temas; responsables: los jefes de los grandes departamentos orgánicos);
- la preparación de un informe especial acerca de la posibilidad de prorrogar la Estrategia Internacional del Desarrollo durante el decenio de 1980 por un grupo mixto de las diversas organizaciones, tras consultar a los gobiernos al respecto (párrs. 159 a 161 supra);

- finalmente podrían preverse estudios particulares del período preparatorio, aún no mencionados en el informe, especialmente en lo tocante a los métodos de cuantificación de los objetivos en relación con los estudios ya emprendidos acerca de la evaluación (trabajos que podrían pedirse a consultores), así como estudios experimentales sobre la definición de soluciones alternativas en algunos campos cuidadosamente seleccionados a fin de establecer modelos que puedan servir ulteriormente para el conjunto de las "propuestas de etapas a plazo medio", punto este último en el que también podría convenir recurrir a consultores externos.

170. Fijación de un calendario de preparativos

Este vasto conjunto de trabajos preparatorios (estudios por países, trabajos de síntesis y estudios metodológicos o experimentales) debe realizarse sistemáticamente. En vista del número considerable de participantes en estos trabajos en las secretarías de las diversas organizaciones y del control que han de ejercer los comités, comisiones, juntas y consejos sobre el desarrollo del conjunto de las operaciones, ya es posible establecer desde principios de 1974 un rígido programa de preparación. En cambio vendría establecer desde el comienzo mismo cierto número de principios, designar a los responsables, y sobre todo prever un mecanismo de vigilancia y de ajuste permanente de las operaciones. A este respecto, las reuniones de funcionarios encargados de la programación recomendadas por el Comité Administrativo de Coordinación en su informe del 25 de abril de 1973 deberían, de ser posible, celebrarse regularmente, por ejemplo cada seis meses, y también de ser posible debería designarse un coordinador, de modo que en breve pueda establecerse y respetarse un calendario relativamente detallado.

CAPITULO X

RESUMEN Y LISTA DE RECOMENDACIONES

I. RESUMEN

171. La primera etapa

La necesidad de una presentación más racional y clara de las actividades de las organizaciones internacionales se ha traducido en la adopción progresiva de métodos de programación y programación a lo largo de un proceso que comenzó muy pronto (en algunos casos ya en 1945). Tal proceso se ha acelerado considerablemente en los últimos años, caracterizados principalmente por la adopción por las Naciones Unidas y la OMS de presupuestos bienales por programas, por la aplicación generalizada de proyectos de planes a plazo medio y por la implantación por el PNUD de la programación por países. Cabe decir que a fines de 1973 se llegó así a una etapa importante. Antes de proseguir en esta labor de esclarecimiento, de mejor adaptación de los medios a los fines y de búsqueda de una mayor eficacia, parece necesario hacer un balance de la situación.

172. Los presupuestos por programas

El balance de la experiencia es relativamente satisfactorio por lo que hace a los presupuestos bienales por programas. A pesar de divergencias en los modos de presentación utilizados por las cinco organizaciones y de deficiencias en cuanto al grado de precisión de los objetivos y de los planes de trabajo, la concepción y la presentación de este tipo de documentos no distan mucho de responder a las necesidades esenciales de los comités y consejos que dirigen las organizaciones. Sin duda la organización que se ha quedado más rezagada es las Naciones Unidas, que acaban solamente de presentar su primer presupuesto por programas. Con todo cabe pensar que ya hay la posibilidad

de obtener en breve mejoras decisivas, así como de armonizar la presentación de dichos documentos. Por consiguiente, se recomienda que las cinco organizaciones interesadas emprendan sin dilación este esfuerzo, y en particular:

- que den la máxima prioridad a la descripción de los planes de trabajo correspondientes a cada programa o subprograma y apliquen criterios cuantificados lo más idénticos que sea posible para definir los resultados que han de alcanzarse en las esferas de la investigación, la formación, la promoción de ideas o de normas, la cooperación técnica, etc.;
- que reseñen de manera precisa la utilización de los fondos extrapresupuestarios en relación con el programa ordinario de cada organización, y sobre todo que expliquen su utilización conjunta en un anexo que exponga el programa de actividades de la organización por países;
- que armonicen la terminología, la presentación de las plantillas de personal, los anexos principales, etc.

Estas medidas representarían un progreso decisivo para la cooperación entre los organismos y para las relaciones entre éstos y el PNUD y la posibilidad de obtener una visión global de las actividades de las cinco organizaciones principales del sistema de las Naciones Unidas. Los servicios de programación de las cinco organizaciones y del PNUD deberían preparar un informe común sobre tales medidas, cuya aplicación habría de iniciarse en el plazo máximo de dos años.

173. Los planes a plazo medio

En cambio, en lo tocante a la planificación a plazo medio, el examen de los documentos existentes muestra que queda aún mucho por hacer no sólo para encontrar una presentación satisfactoria, sino incluso para definir el tipo de planificación que se desea realizar. El obstáculo principal que ninguna de las organizaciones ha logrado superar parece residir en la vinculación de unos objetivos generales enunciados a escala mundial con las actividades prácticas propuestas -ya se trate de estudios e investigaciones, publicaciones, coloquios o proyectos operacionales cuya influencia en la solución de los problemas abordados es manifiestamente muy marginal. Las diferencias de concepción entre las diversas experiencias hechas son francamente considerables, ya se trate del grado de definición de los problemas que es preciso resolver, de la precisión con que han de formularse los objetivos generales, o de la inclusión o la exclusión de indicaciones sobre la evaluación financiera de los medios que deben utilizarse. Las organizaciones vacilan claramente entre formular verdaderos presupuestos sexenales por programas y redactar algunas páginas que indiquen en términos muy vagos las orientaciones

de conjunto de los programas. De ahí que no hayan definido todavía la forma que deben revestir esos planes a plazo medio ni el lugar que conviene asignarles.

174. Reacción de los comités y consejos

La reacción de los órganos intergubernamentales (o tripartitos^{1/}) de las distintas organizaciones confirma las observaciones anteriores: mientras que aceptan en conjunto los presupuestos por programas, sin perjuicio de estimar que pueden mejorarse, experimentan en cambio dudas y preocupaciones muy graves respecto de la planificación a plazo medio. Al paso que la OMS ha decidido emprender una preparación minuciosa que llevará varios años antes de que sea posible presentar el primer plan, la Conferencia General de la UNESCO ha decidido por su parte escalonar a lo largo de cuatro años la preparación del próximo plan a plazo medio, previa presentación por la secretaría de un análisis de los principales problemas mundiales; la Conferencia General de la FAO, que tropieza con dificultades insuperables para definir sus prioridades -ya que no existe un control real del empleo de los fondos extrapresupuestarios, que representan más de las tres cuartas partes de las actividades de una organización orientada esencialmente hacia actividades de cooperación técnica- ha reducido la operación de planificación a una breve declaración de objetivos. Por su parte, el CPC y la CCAAP han expresado claramente dudas acerca de la manera como concibe actualmente la Secretaría de las Naciones Unidas esta planificación a plazo medio. Por último, el Consejo de Administración de la OIT continúa la experiencia de su tercer plan, sin dejar de plantearse gran número de cuestiones fundamentales.

175. La programación por países

La experiencia de la programación por países, que lleva adelante el PNUD de forma totalmente independiente de las operaciones de programación a plazo medio de las organizaciones, tampoco ha dado resultados verdaderamente satisfactorios. Pese a los esfuerzos importantes realizados, no parece que se haya podido establecer un vínculo racional y coherente entre el análisis-diagnóstico de la situación económica y social de cada país y la lista de los proyectos que han sido incluidos en los límites financieros establecidos para cada país (las "cifras indicativas de planificación"). Los propios países interesados, en su gran mayoría, han subrayado el carácter falaz de estas tentativas.

176. El contenido de los programas

El examen del contenido de los programas de las cinco organizaciones pone de relieve toda la complejidad del problema de programar un conjunto tan dispar de actividades.

^{1/} En el caso de la OIT.

Es muy desigual el grado de madurez alcanzado en la definición de los problemas que la comunidad internacional acepta acometer por conducto de las distintas organizaciones. Al paso que parece haberse llegado con bastante facilidad a un amplio acuerdo sobre los problemas de la salud, lo que facilita sobremanera la tarea de la OMS de definir sus prioridades y objetivos, en cambio resulta mucho más difícil ponerse de acuerdo sobre los planes socioculturales y políticos en las esferas de competencia de otras organizaciones, ya se trate de la educación, la ciencia, el trabajo, la industria o la agricultura. Pasando rápidamente revista al conjunto de los programas cabe señalar esencialmente:

- las diferencias que existen entre las "fisonomías" de las diversas organizaciones^{1/}, en particular: la FAO, la OMS y la ONUDI se orientan prioritariamente hacia la cooperación técnica; la UNESCO y la OIT procuran establecer un equilibrio entre las actividades operacionales y las actividades tradicionales; la UNCTAD y las secretarías de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas presentan el carácter dominante de oficinas de estudios e investigaciones; y, por último, en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas hay una separación bastante clara entre importantes actividades de cooperación técnica, un programa de estudios e investigaciones dedicado esencialmente a definir un marco general de principios y métodos y, por último, el lanzamiento de nuevas actividades;
- la importancia de la cooperación técnica frente a los demás tipos de actividades: de un total de algo más de 930 millones de dólares de fondos anualmente disponibles^{2/} para las cinco organizaciones, la cifra correspondiente a las actividades económicas y sociales programables representa alrededor de 650 millones de dólares, de los cuales las tres cuartas partes (500 millones de dólares) se destinan a actividades de cooperación técnica y la cuarta parte restante se divide aproximadamente por partes iguales entre estudios e investigaciones generales sobre el marco internacional de principios y métodos en la esfera económica y social, de una parte, y estudios y actividades específicos orientados hacia la cooperación técnica en sentido amplio, de otra;
- la gran estabilidad en la repartición de los fondos destinados a las actividades de cooperación técnica, pues la salud ocupa un primer lugar con el 25% de los fondos, seguida del sector agrícola con el 20% y, muy en último lugar, de la educación (general y científica) y de la industria con el 10% cada una. La estructura del sistema actual de definición de las prioridades en la repartición

^{1/} Y de unidades relativamente autónomas, como son la UNCTAD, la ONUDI, las comisiones económicas regionales, etc.

^{2/} Cifras de 1974.

entre las organizaciones, o incluso dentro de cada una de ellas, no ha variado desde hace varios años, salvo en muy pocos aspectos y en proporciones muy modestas;

- el predominio y el carácter disperso de los "estudios e investigaciones" entre las "demás actividades" del programa ordinario de las organizaciones;
- por último, el doble carácter, bien conocido, de multiplicidad y expansión permanente de los programas de actividades sigue planteando problemas graves habida cuenta de la capacidad de las organizaciones.

177. Los "presupuestos previos"

Los comités y consejos sólo pueden seleccionar según un orden lógico sus problemas, prioridades y objetivos en los raros casos en que existen de antiguo bases de acuerdo amplias. En la mayoría de las situaciones existentes, esos problemas, prioridades y objetivos sólo pueden seleccionarse correctamente procediendo de manera indisociable, en función de "presupuestos previos" que, preparados por las secretarías, incluyan para cada una de las esferas de competencia de las divisiones orgánicas una reseña muy precisa de la situación y de sus posibilidades de evolución, los problemas existentes, las posibilidades reales de una acción eficaz para resolverlos y la estimación de los costos de las diversas operaciones que pueden preverse. Esos presupuestos deberían contener al final "propuestas de objetivos de etapas a plazo medio" con varios grados posibles de realización.

178. Nuevo esquema de relaciones entre los órganos políticos y las secretarías

La utilización sistemática de tales "presupuestos previos" contribuiría a modificar, con miras a definir mejor los problemas, prioridades y objetivos, el esquema actual de las relaciones entre las secretarías y los órganos intergubernamentales (o tripartitos en el caso de la OIT) que dirigen las organizaciones. La implantación de la planificación a plazo medio culminaría en sustituir el esquema actual de tres fases (votación de resoluciones, formulación de planes de trabajo, votación de presupuestos) por un esquema ligeramente más complejo que instituiría ante todo una clara separación entre la definición del orden de magnitud de los límites financieros a plazo medio y la formulación del contenido de los programas. En efecto, el hecho de definir, por anticipado y con independencia de los programas, el volumen de recursos disponibles del presupuesto financiero permite poner en práctica un mecanismo de definición de las prioridades. Este mecanismo podría consistir en señalar, entre un conjunto de propuestas cuyo total sería muy superior al límite financiero previsto, las propuestas que deben mantenerse, reducirse o eliminarse. Se llegaría así a un esquema de cinco fases (definición de los límites

financieros para el período de planificación; propuestas de objetivos de etapas a plazo medio; selección de los problemas, prioridades y objetivos integrantes de un plan; presupuesto por programas; evaluación) mucho más satisfactorio tanto en la teoría como en la práctica.

179. Sistema de decisiones complementarias

La existencia de procesos diferentes en la adopción de decisiones en materia de cooperación técnica obliga a veces a complicar algo el esquema propuesto. En efecto, parece indispensable establecer cierta complementariedad entre las decisiones o recomendaciones de los consejos de las organizaciones y el Consejo de Administración del PNUD, de una parte, y las recomendaciones de los órganos regionales y las decisiones tomadas a nivel mundial, de otra. Ello supone elaborar un sistema de información y preparación de la documentación por las secretarías capaz de proporcionar todos los elementos indispensables a los comités y consejos para que éstos puedan tomar decisiones coherentes. En otras palabras, sería necesario que los consejos de las organizaciones, el Consejo de Administración del PNUD y los órganos regionales dispusieran de descripciones sintéticas completas de la totalidad de los datos de los problemas de cooperación técnica para poder tomar decisiones en sus respectivas esferas de competencia y formular recomendaciones sobre las esferas conexas y vecinas. Sería necesario también establecer un calendario preciso que permita comunicar las recomendaciones o decisiones a los órganos interesados a su debido tiempo. No cabe exagerar la importancia que debe darse en estos mecanismos a las recomendaciones elaboradas en el ámbito regional en materia de problemas, prioridades y objetivos. La importancia de los trabajos que han de realizarse y la duración previa del calendario común de preparación de la planificación a plazo medio y de la programación por países son otras tantas razones para que se establezcan planes a plazo fijo; en efecto, no se puede repetir con demasiada frecuencia un esfuerzo de tamaño magnitud.

180. Reducción de la "marginalidad"

Con todo, un simple reajuste de los mecanismos no bastará para resolver los problemas que obedecen a la marginalidad de las actividades operacionales de cooperación técnica y a las insuficiencias comprobadas en la aplicación de las resoluciones y recomendaciones de las asambleas y los consejos de las organizaciones internacionales. Las operaciones de programación y planificación, que suponen justificar la relación existente entre objetivos definidos de manera precisa y los medios necesarios para alcanzarlos, han revelado en realidad defectos intrínsecos de los métodos propiamente dichos. Para acomodar los medios a los fines, parece poco conveniente reducir el nivel de las

ambiciones y poco realista intentar aumentar la importancia de los medios disponibles. En cambio, lo que sí parece indispensable es estudiar cómo pueden modernizarse los métodos de cooperación técnica, que hasta la fecha no han superado un nivel artesanal, cómo puede reducirse la dispersión actual de las actividades de investigación y, por último, cómo puede establecerse cierta complementariedad entre esos dos tipos de actividades.

181. Reorientación de las actividades de cooperación técnica

La reorientación de las actividades de cooperación técnica con miras a elevar su rendimiento y a adaptarlas mejor a la capacidad y la misión de las organizaciones internacionales no puede efectuarse de manera empírica. Sólo un método riguroso, fundado en un conocimiento profundo de la situación económica y social de todos los países interesados y en la búsqueda de las analogías que pueda haber entre los problemas, podrá permitir revelar las especializaciones que más convengan a las organizaciones internacionales y lograr simultáneamente la máxima eficacia. Este método, fundado necesariamente en "estudios por países", ha de permitir al mismo tiempo a las secretarías elaborar los "presupuestos previos" que hagan posible tomar decisiones racionales, es decir, las "propuestas de objetivos de etapas a plazo medio" mencionadas más arriba.

182. Los "estudios por países"

Los estudios por países podrían tener de hecho una triple utilidad:

- facilitar la difusión de una mejor información económica y social mediante la publicación de las partes descriptivas de los estudios detallados por sectores y por países y de las partes equivalentes de los estudios de síntesis (todos los sectores reunidos) de cada país;
- contribuir a establecer, para los países cuyos gobiernos lo soliciten, diagnósticos técnicos por sectores económicos y sociales;
- esencialmente, proporcionar la materia prima indispensable para los trabajos de síntesis destinados a comunicar las informaciones necesarias a los comités, comisiones, juntas y consejos de las organizaciones y del PNUD en el proceso de elaboración de los planes a plazo medio y de los programas por países, y contribuir a los trabajos de investigación que han de llevar a un replanteamiento de la concepción de la cooperación técnica de las organizaciones internacionales y a una definición más precisa del marco internacional de principios y métodos.

183. Sistema de información y documentos de síntesis

El verdadero sistema de información que habría de establecerse por ese procedimiento para los comités, comisiones, juntas y consejos de las organizaciones y del PNUD

debería comprender dos series de documentos que contribuirían a alimentar un doble circuito de explotación. El primer circuito debería incluir los documentos destinados:

- a los órganos regionales (en particular las síntesis por sectores económicos y sociales al nivel de cada región);
- al consejo de cada organización (recomendaciones de los órganos regionales, resúmenes de las decisiones sobre los límites financieros, principalmente propuestas de objetivos de etapas a plazo medio de las divisiones orgánicas^{1/});
- al Consejo de Administración del PNUD (en particular los informes de las oficinas regionales del PNUD sobre la política de cooperación técnica preconizada previa consulta con los gobiernos).

Los intercambios de recomendaciones e informaciones sobre las decisiones tomadas entre los diversos comités y consejos permitirían la elaboración final de un programa general de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas que podría, por una parte, desglosarse en programas por países, y por otra, integrarse por partes en los planes a plazo medio de las organizaciones.

184. Estudios detallados y búsqueda de analogías

El segundo circuito de explotación de los estudios por países, destinado a proporcionar una base científica para la reorientación de la cooperación técnica de las organizaciones internacionales con miras a una mayor eficacia, debería incluir:

- de una parte, experiencias detalladas de estudios y diagnósticos sobre cierto número de países voluntarios, concebidas a la vez con un fin metodológico y con el de aportar a los países interesados una contribución fundamental a su desarrollo;
- de otra parte, estudios realizados por grupos de especialistas sobre las posibles analogías entre los problemas económicos y sociales de diversos países, el establecimiento de tipologías y la formulación de soluciones apropiadas.

185. Planes indicativos mundiales por sectores y planes indicativos decenales por regiones

El esquema propuesto para la adopción de decisiones sobre las actividades de cooperación técnica financiadas con fondos extrapresupuestarios se puede utilizar,

^{1/} El contenido posible de estas "propuestas de objetivos de etapas a plazo medio", documentos fundamentales para la preparación de los planes de las organizaciones, se describe en los párrafos 156 y 157 del informe bajo los títulos siguientes: descripción general de la situación; antecedentes históricos, metodología actual y umbrales de eficacia; examen de la estrategia a largo plazo; definición de los diversos tipos de objetivos posibles y repartición de las responsabilidades.

mutatis mutandis, en relación con otras actividades financiadas con cargo al programa ordinario de las organizaciones. En cambio, las actividades de estudio e investigación, orientadas hacia la definición de un marco de conjunto de principios y métodos en el plano mundial en materia económica y social, deberían ser objeto de un trato especial. Este género de investigaciones, orientadas hacia los problemas más generales, ocupan un lugar cada vez más importante en los programas de todas las grandes organizaciones; la sistematización del enfoque regional para este tipo de cuestiones podría permitir, por otra parte, obtener un tipo de definición que respondería mucho más de cerca a las preocupaciones de los planificadores nacionales. En vista de ello, parece razonable pensar en aprovechar la preparación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1980 a fin de formular una estructura que guíe el conjunto de esos trabajos, para lo cual podría encomendarse a cada organización el cometido de establecer planes indicativos mundiales en los sectores económicos y sociales de su competencia y a los órganos regionales la misión de preparar planes indicativos decenales por regiones. Todos estos documentos estarían concebidos de manera que pudieran ser integrados en la Estrategia.

186. Convergencias

Las reorientaciones así propuestas en el plano de la cooperación técnica y en el de los estudios e investigaciones permitirían obtener una mejor convergencia de esas dos categorías de actividades, gracias a la base común que aportarían los estudios por países, a la complementariedad que obligarían a establecer entre los trabajos de las distintas secretarías y entre las recomendaciones y decisiones de los diversos comités y consejos, y, por último, al importante papel atribuido a los órganos regionales.

187. Reuniones de trabajo oficiosas

El conjunto de exámenes y soluciones posibles contenido en este informe permite pensar que no es indispensable resolver con urgencia el problema de la adaptación del "mecanismo intergubernamental"^{1/} para que el sistema de planificación y programación funcione con coherencia. En cambio, sí es indispensable acelerar el proceso de maduración de la doble serie de cuestiones que así se plantean tanto a las Naciones Unidas propiamente dichas como a todo su sistema. Podría coadyuvar a tal proceso la organización de reuniones de trabajo oficiosas, de una parte, entre representantes de los consejos de administración de las diversas organizaciones^{2/} respecto de los problemas de la

^{1/} Véase la nota de pie de página del comienzo del capítulo IX.

^{2/} Y de los representantes de la CCAAP y del CPC en el caso de las Naciones Unidas.

armonización de la presentación de los presupuestos por programas, y, de otra, entre todos los miembros de la CCAAP y el CPC respecto de los mecanismos de definición de los problemas, prioridades y objetivos de las Naciones Unidas.

188. La segunda etapa

En el supuesto de que se aceptasen los métodos propuestos en este informe, la puesta en marcha de la segunda etapa de construcción de un sistema de programación podría incluir:

- la adopción de un período común para los planes a plazo medio de las cinco organizaciones, y en este sentido el período 1978/1983 parece el más conveniente;
- la utilización del período preparatorio (1974/1977) para ejecutar los primeros trabajos fundamentales (estudios por países y trabajos de síntesis) y realizar cierto número de estudios metodológicos o experimentales, trabajos que, en su conjunto deben ser objeto de un calendario preciso.

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

Las ocho recomendaciones que siguen van dirigidas a las cinco organizaciones y al PNUD^{1/}.

189. Recomendación I

Armonización de la presentación de los presupuestos por programas

Se recomienda que, basándose en las sugerencias formuladas en los párrafos 33 y 34 del presente informe:

- se emprendan los trabajos necesarios para mejorar la presentación de los presupuestos por programas;
- las organizaciones celebren negociaciones con miras a armonizar la presentación de esos documentos.

En particular, las secretarías de las organizaciones y del PNUD deberían preparar en común un informe para su presentación, de ser posible antes de fines de 1974, a sus consejos ejecutivos o de administración (y en el caso de las Naciones Unidas a la CCAAP y al CPC). Esta recomendación atañe al PNUD con respecto a su presupuesto administrativo.

190. Recomendación II

Estudios por países

- 1) Las cinco organizaciones y el PNUD deberían acometer sistemáticamente, para el conjunto de los sectores económicos y sociales de su competencia, "estudios por países" que reúnan las condiciones de precisión, homogeneidad y actualidad descritas en el párrafo 149 del informe, los que servirían de base a un sistema de información indispensable para que los consejos, las conferencias y las asambleas tomen decisiones sobre los programas;
- 2) Deberían iniciarse negociaciones para repartir el trabajo de preparación entre los planos local (representantes residentes), regional y central de cada organización, entre las organizaciones mismas y en el PNUD. Debería señalarse asimismo un calendario que fije las fechas de publicación de los documentos preparatorios y de su transmisión a los servicios encargados de hacer la síntesis;

^{1/} Véanse a este respecto las observaciones finales del párrafo 197.

- 3) Los documentos deberían comprender:
 - estudios por países y por sectores económicos y sociales, con el grado sumo de precisión que exigen los trabajos de síntesis y las operaciones de programación;
 - estudios de síntesis por países (todos los sectores reunidos) que den una visión de conjunto de los sectores económicos y sociales de cada país;
- 4) Debería prepararse, con el asentimiento de los países interesados, un sistema de publicación de las partes descriptivas de los estudios por países y por sectores y de los estudios de síntesis por países.
- 5) Deberían estudiarse mecanismos especiales que permitan actualizar periódica y sistemáticamente la totalidad de los documentos.
- 6) Debería instituirse un sistema de información para que todos los servicios de las secretarías de las organizaciones y del PNUD y los miembros de los comités y consejos competentes puedan conocer y utilizar los resultados de los trabajos mencionados.

191. Recomendación III

Trabajos de síntesis sobre los estudios por países y "propuestas de objetivos de etapas a plazo medio"

- 1) Deberían prepararse documentos de síntesis de los estudios por países y por sectores para su presentación a los comités y consejos de las organizaciones y del PNUD, así como a los comités o consejos que existan en el plano regional. En el párrafo 153 del presente informe se da la lista de estos documentos, que deberían comprender en particular síntesis por sectores económicos y sociales a escala de cada región, las "propuestas de objetivos de etapas a plazo medio" de las divisiones orgánicas, informes de las oficinas regionales del PNUD, etc.;
- 2) Los documentos denominados "propuestas de objetivos de etapas a plazo medio" deberían prepararse sobre la base de las sugerencias hechas en los párrafos 156 y 157 del informe.

192. Recomendación IV

Institución de un nuevo sistema de información y de adopción de decisiones sobre los límites financieros y el contenido de los programas (relaciones entre planes a plazo medio, presupuestos por programas y programas por países)

- 1) Los consejos, conferencias o asambleas generales competentes de las cinco organizaciones y del PNUD deberían estudiar en qué medida o forma sería posible determinar previamente, antes de examinar el contenido de los programas, el orden de magnitud de los límites financieros dentro de los cuales sería posible establecer, para el período de ejecución de los planes, propuestas de programas (véase el párrafo 125 del informe).
- 2) Debería establecerse en común un calendario preciso que permita a las secretarías preparar a su debido tiempo los documentos necesarios y a los comités y consejos intercambiar sus recomendaciones o informarse de sus respectivas decisiones (véanse los párrafos 134 a 136 y 139 del informe).

193. Recomendación V

Estudios relativos a una nueva concepción de la cooperación técnica de las organizaciones internacionales

Deberían iniciarse estudios para determinar qué tipos de actividades de cooperación técnica podrían ser a la vez más eficaces y más adecuados a la misión y los caracteres específicos de las organizaciones internacionales. Tales estudios deberían comprender:

- experiencias detalladas de estudios y diagnósticos sobre un cierto número de países voluntarios, realizadas en común por las cinco organizaciones con el concurso del PNUD (véase el párrafo 154 del informe),
- estudios de síntesis destinados a establecer las analogías que existan entre los tipos de problemas encontrados en los diversos países y a idear las soluciones que las organizaciones internacionales podrían poner en práctica para responder a las necesidades más generales y acuciantes que tales estudios revelen (véase el párrafo 155 del informe).

194. Recomendación VI

Reorientación del conjunto de los estudios y las investigaciones sobre el marco internacional de principios y métodos. Reexamen de la concepción de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1980

Sobre la base de las propuestas y sugerencias hechas en los párrafos 159 a 161 del informe, debería llevarse a cabo, para su presentación al Consejo Económico y Social y a los consejos y comités de las cinco organizaciones y del PNUD, un estudio común en el

que se indicasen las posibilidades que brindarían, con miras a reorientar todas las investigaciones relativas al marco internacional de principios y métodos, la utilización de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1980 y la inclusión en este documento de planes indicativos mundiales por sectores económicos y sociales y de planes indicativos decenales por regiones.

195. Recomendación VII (véanse los párrafos 164 y 165 del informe)

Organización de reuniones de trabajo oficiosas entre los representantes de los diversos comités y consejos para facilitar el estudio de dos problemas concretos y permitir un diálogo directo sobre la posibilidad de reorganizar el "mecanismo intergubernamental" 1/

Se sugiere que, para estudiar dos problemas concretos y permitir un diálogo directo sobre las posibilidades de reorganizar el "mecanismo intergubernamental", tal vez sería útil organizar reuniones oficiosas:

- entre representantes de todos los consejos de las cinco organizaciones y del PNUD, para que examinaran en particular un informe sobre la armonización de la presentación de los presupuestos por programas;
- entre todos los miembros de la CCAAP y del CPC para que examinaran principalmente, por lo que hace a las propias Naciones Unidas, los mecanismos de definición de los problemas, prioridades y objetivos.

196. Recomendación VIII

Selección de un período común para los planes a plazo medio de las cinco organizaciones y adopción de un calendario de trabajos preparatorios

- 1) Las cinco organizaciones deberían iniciar negociaciones para armonizar las fechas y la duración del período escogido para sus próximos planes a plazo medio (y del período de los programas por países en el caso del PNUD). Se sugiere que el período más conveniente podría ser 1978/1983;
- 2) La UNESCO debería examinar la posibilidad y la conveniencia de adoptar para sus presupuestos por programas y para sus planes un sistema de períodos que comenzasen los años pares, lo mismo que se hace en las demás organizaciones;

1/ Véase la nota de pie de página correspondiente al título del capítulo IX.

- 3) El período preparatorio que precediera al período que se escoja^{1/} debería ser suficientemente largo para poder ejecutar trabajos importantes, entre ellos:
- a) la elaboración de la primera serie de estudios por países y por sectores (véase la recomendación II);
 - b) la realización de los trabajos de síntesis indicados en la recomendación III;
 - c) los estudios metodológicos y experimentales sobre la reorientación de la cooperación técnica (recomendación V) y la reorientación de los trabajos de estudios e investigaciones (recomendación VI);
 - d) la primera experimentación del sistema de preparación de los planes a plazo medio y de un programa general de cooperación técnica según un calendario preciso que se establecería de conformidad con la recomendación IV.

197. Observaciones finales

En las recomendaciones que preceden he tratado de establecer principios, de trazar de manera bastante precisa las líneas generales de las soluciones que me parecen convenientes, y de introducir más rigor en los métodos de trabajo y más coherencia en el conjunto de las actividades. Nadie duda de que ésa no es empresa fácil y hasta es probable que sea considerada algunas veces como demasiado ambiciosa, como resultado de un análisis más bien lógico que práctico y, en una palabra, como demasiado alejada de la realidad palpitante y compleja de las organizaciones internacionales o de su capacidad de ejecución. Algunos se preguntarán también hasta qué punto serán apoyados esos esfuerzos por la voluntad política de los Estados miembros.

Esas consideraciones me inspiran las observaciones siguientes:

- Tal informe tiene sobre todo el objeto de proponer un esquema que pueda servir de base a los trabajos y debates que permitirán llegar a soluciones definitivas en las secretarías y en los comités políticos. Para que tenga cierta consistencia, de forma que pueda prestar los servicios que justificadamente se esperan de él, y para provocar reacciones precisas y verdaderamente útiles, un esquema semejante debe tener cierto rigor e incluso alguna rigidez.

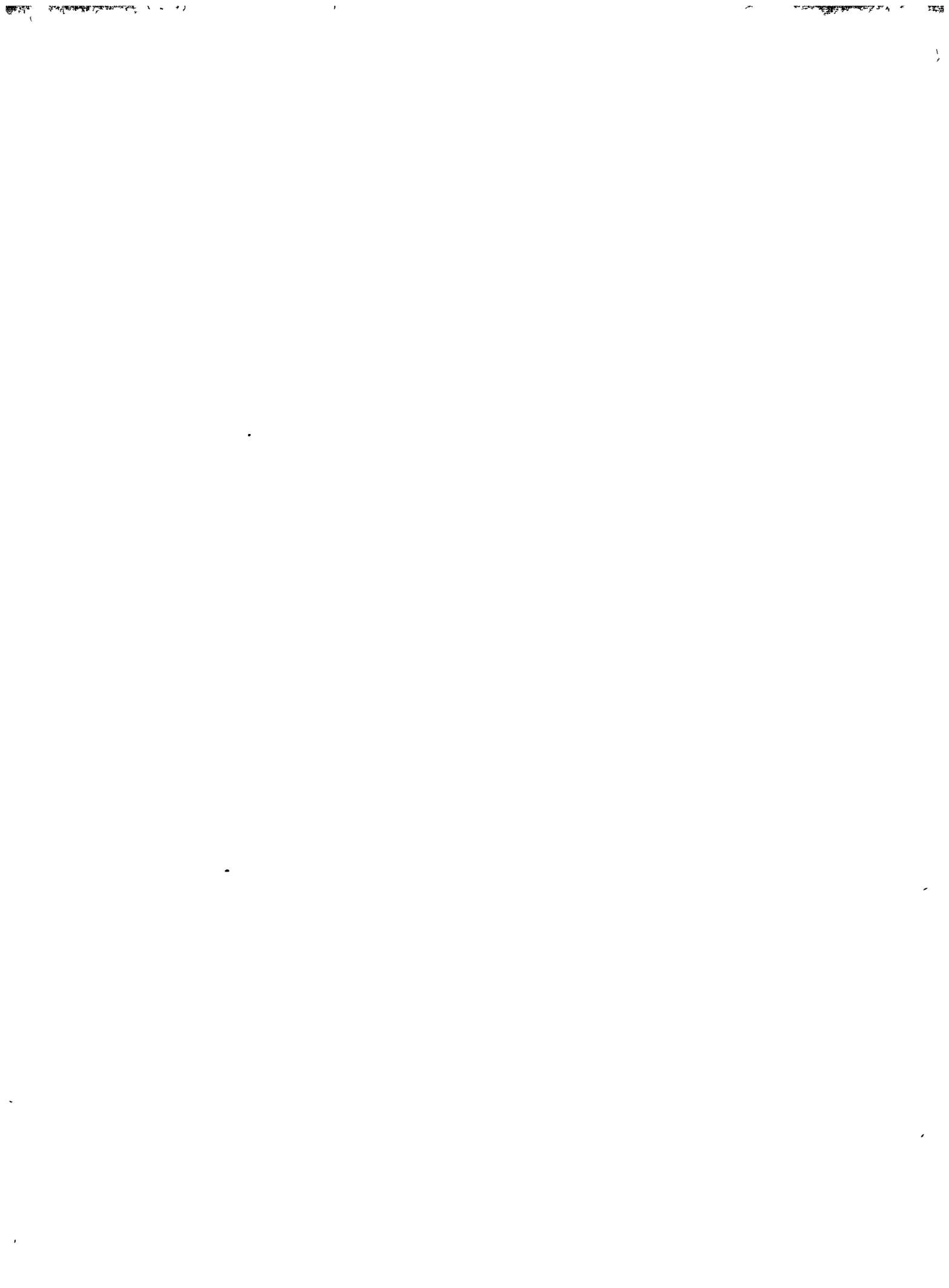
^{1/} En la hipótesis de que el plan comenzase en 1978, este período preparatorio abarcaría cuatro años, de 1974 a 1977 inclusive.

- Relativamente no importa mucho que la ejecución de las recomendaciones que se introduzcan lleve más tiempo del previsto o que no se pueda realizar todo al mismo tiempo: lo esencial en este caso no es respetar un calendario sino definir y adoptar una perspectiva de acción capaz de movilizar las energías.
- La coherencia que se ha tratado de dar al esquema de conjunto que aquí se propone no implica en manera alguna que estas recomendaciones formen un todo indisoluble. Creo, por el contrario, que toda realización, incluso parcial, de cada una de ellas debería suponer un progreso para el rendimiento y la eficacia de las organizaciones internacionales, progreso que a su vez reforzaría en los Estados miembros la confianza que depositan en estas organizaciones, creando así un proceso acumulativo benéfico.
- Un último punto, sobre el cual me considero obligado a insistir, es que la adopción de los métodos aquí preconizados no debería acarrear gastos suplementarios: en particular, los "estudios por países" no deberían representar un tipo de actividades complementarias, sino que deberían efectuarse en el marco de una redistribución (que considero absolutamente indispensable) de las actuales actividades de las divisiones sustantivas en la mayoría de las organizaciones.

ANEXOS

I - LAS ETAPAS DE LA ADOPCION DE UN SISTEMA DE PROGRAMACION Y DE PLANIFICACION
EN CUATRO ORGANISMOS, EN LAS NACIONES UNIDAS Y EN EL PNUD -

II - COMPARACION ENTRE EL GRADO DE PRECISION DE LOS OBJETIVOS EN LOS TRES PRESUPUESTOS
POR PROGRAMAS DE LA UNESCO, LA OIT Y LA FAO -



ANEXO I

LAS ETAPAS DE LA ADOPCION DE UN SISTEMA DE PROGRAMACION Y DE PLANIFICACION EN CUATRO ORGANISMOS, EN LAS NACIONES UNIDAS Y EN EL PNUD

ORGANIZACION	ADOPCION DE LA PRESUPUESTACION POR PROGRAMAS	ADOPCION DEL PRESUPUESTO BIENAL	PLAN A PLAZO MEDIO O PROGRAMACION POR PAISES
<u>UNESCO</u>			
Fecha de decisión	<u>1951</u> Conferencia General, sexta reunión, resolución 12.1	<u>1951</u> Conferencia General, sexta reunión, resolución 43.15	<u>1968</u> Conferencia General, 15ª reunión, resolución 33.1 de 16/11/68 <u>1970</u> Conferencia General, 16ª reunión, resolución 42 de 14/11/70
Primer período abarcado	1953-1954	1953-1954	1971-1976
Título del documento	7.C/5 Proyecto de Programa y de Presupuesto para 1953-1954	7.C/5	16.C/4 Esbozo de un Plan a Largo Plazo para 1971-1976, seguido por el documento 17.C/4, Esbozo de un Plan a Plazo Medio para 1973-1978
<u>FAO</u>			
Fecha de decisión	<u>1952</u> 16º período de sesiones del Consejo (nov. de 1952), aprobación de las propuestas del Director General	<u>1957</u> Conferencia, noveno período de sesiones, resolución 57/57	<u>1969</u> Conferencia, resolución 9/69 de 27/11/1969
Primer período abarcado	1953	1958-1959	1972-1977
Título del documento	Programa de Labores y Presupuesto para 1953 <u>Nota:</u> En 1969, en el 15º período de sesiones de la Conferencia, se aprobó un nuevo tipo de presentación por programas. El primer documento de ese género es el C.71/3, "Programa de Labores y Presupuesto para 1972-1973".	Programa de Labores y Presupuesto para 1958-1959	C.71/15 El plan a plazo medio 1972-1977, seguido por C.73/10 (agosto de 1973), "Objetivos a plazo medio"
<u>OIT</u>			
Fecha de decisión	1966 Conferencia General, 50ª reunión, aprobación de la Memoria del Director General	<u>1968</u> Conferencia General, resolución 13 de 2/6/68	<u>1970</u> Examen del primer documento por el Consejo de Administración
Primer período abarcado	1967	1970-1971	1972-1977
Título del documento	Programa y Presupuesto para 1967	Programa y Presupuesto para 1970-1971	GB/180/FA/6/4, 180ª reunión, Ginebra, mayo-junio de 1970, proyecto de plan a largo plazo para 1972-1977, seguido por el documento GB/185/FA/13/16, 185ª reunión, Ginebra, febrero-marzo de 1972, proyecto de plan a largo plazo para 1974-1979

ANEXO I (continuación)

ORGANIZACION	ADOPCION DE LA PRESUPUESTACION POR PROGRAMAS	ADOPCION DEL PRESUPUESTO BIENAL	PLAN A PLAZO MEDIO O PROGRAMACION POR PAISES
<p><u>OMS</u></p> <p>Fecha de decisión</p> <p>Primer período abarcado</p> <p>Título del documento</p>	<p><u>1972</u> Asamblea Mundial de la Salud, resolución WHA 25.23</p> <p>1975</p> <p>Proyecto de Programa y de Presupuesto para 1975 (en preparación)</p>	<p><u>1972</u> Asamblea Mundial de la Salud, resolución WHA 25.24</p> <p>1973. WHA/26/37 (enmienda de la Constitución) y WHA/26/38: convenio del presupuesto bienal para 1976/1977 (pero la Asamblea Mundial de la Salud aprobará los créditos cada año)</p>	<p><u>Nota:</u> No parece haberse tomado ninguna decisión sobre la adopción de un verdadero plan a plazo medio, pero la OMS viene preparando desde 1952 programas generales de trabajo para un período determinado (artículo 28 g) de la Constitución de la Organización). Hasta ahora se han examinado cinco programas de esa índole: 1952-1956; 1957-1961; 1962-1966; 1967-1971 y 1973-1977</p>
<p><u>NACIONES UNIDAS</u></p> <p>Fecha de decisión</p> <p>Primer período abarcado</p> <p>Título del documento</p>	<p><u>1972</u> Asamblea General, resolución 3043 (XXVII) de 19 de diciembre del 1972</p> <p>1974-1975</p> <p>Presupuesto por programas propuesto para el bienio 1974-1975</p>	<p><u>1972</u> Asamblea General, resolución 3043 (XXVII) de 19 de diciembre de 1972</p> <p>1974-1975</p> <p>Presupuesto por programas propuesto para el bienio 1974-1975</p>	<p><u>1972</u> La resolución antes citada relativa al informe del Secretario General (A/C.5/1429) y al informe de la CCAAP (A/8739)</p> <p>1974-1977</p> <p>A/9006/Add.1 - Plan de Mediano Plazo para el período 1974-1977</p>
<p><u>PNUD</u></p> <p>Fecha de decisión</p> <p>Primer período abarcado</p> <p>Título del documento</p>	<p><u>1971</u> En la parte III del presupuesto de servicios administrativos del PNUD se presentan los gastos por objetivos (así como por tipos de gastos en la parte II) desde 1972 (Consejo de Administración, junio de 1971 E/5403/Rev.1, párr. 207)</p>	<p>El presupuesto de servicios administrativos del PNUD sigue siendo anual</p>	<p><u>1970</u> Consejo de Administración, décimo período de sesiones, 30 de junio de 1970, aprobación del "Consenso", en especial los párrafos 2 a 20, y Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2688 (XXV) de 11/12/1970 período 1972-1976</p> <p>Aplicación a 35 países en 1972 y a 47 países en 1973 (82 documentos, uno por país).</p>

1
2
1

ANEXO II

COMPARACION ENTRE EL GRADO DE PRECISION DE LOS OBJETIVOS EN LOS TRES PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS DE LA UNESCO, LA OIT Y LA FAO

1) Exposición de las relaciones entre los objetivos inmediatos del plan de trabajo y...

- las perspectivas a plazo medio:

UNESCO : generalmente no en el presupuesto.

OIT : sí, de modo bastante general.

FAO : en cada subprograma se le consagra un párrafo especial.

- las realizaciones más recientes (ejercicio precedente):

UNESCO : esporádicamente.

OIT : con bastante frecuencia.

FAO : en cada subprograma se consagra un párrafo especial a las realizaciones del ejercicio precedente.

ANEXO II (continuación)

2) Carácter de las precisiones que se facilitan acerca de los objetivos del plan de trabajo

Actividades	UNESCO	OIT	FAO
Estudios e investigaciones			
- objeto	sí, con bastante precisión; títulos de publicaciones, temas de los estudios	sí, explicaciones de los objetivos (raramente títulos)	sí, de un modo sumario
- destinatarios	sí, con frecuencia; Estados Miembros, documentos de trabajo de conferencia, publicaciones, etc.	a veces, no sistemáticamente	a veces, no sistemáticamente
- número de ejemplares de los documentos en que se publican los resultados	no	no	no
- plazos de ejecución	sí, con frecuencia	recursos en años/hombre, pero no plazos concretos	no; sólo duración prevista en el presupuesto
- países o regiones	sí, en la mayor parte de los casos	sí, en caso oportuno	sí, en caso oportuno
Actividades de formación			
- objeto	sí	es en extremo difícil encontrar en el presupuesto indicaciones sobre las actividades de formación	sí
- nivel de formación	poco preciso	-	no, excepto lo que dé a entender la propia definición
- plazos de duración	muy raramente	-	no
- naturaleza de los beneficiarios	vaga o no indicada	-	no, por ejemplo se menciona la organización de un seminario sin dar otras precisiones
- número de los beneficiarios (o resultados)	no, con algunas raras excepciones	-	no

ANEXO II (continuación)

Actividades	UNESCO	OIT	FAO
Información o promoción de ideas			
- objeto	sí	sí	sí
- medios de difusión de información	generalmente indicados	se facilitan algunas indicaciones	se facilitan algunas indicaciones
- naturaleza del público a que se dirige (si es oportuno)	sí; en el caso de las publicaciones, se dan en un anexo indicaciones de la categoría del público (A B1 B2 B3 C)	sí, de un modo general, pero vago	no
- importancia de este público (medida cuantitativa), en caso oportuno	no	no	no
- número de ejemplares de las publicaciones	no	no	no
Actividades sobre el terreno			
- número de proyectos (por programa o subprograma)	sí	indicación de un orden de magnitud global para el conjunto del presupuesto en el párrafo 535 (programa principal 100) <u>1/</u>	sí
- título (u objeto) de los proyectos	sí, muy frecuentemente	no	no
- número de expertos por proyecto	sí, generalmente	no	sí, por grupos de proyectos correspondientes a un subprograma
- plazos de ejecución	sí, generalmente	no	no
- países o regiones	sí	no	a veces
- informes relativos a actividades del programa ordinario	sí)	sí, teóricamente	sí)
- Informes relativos a actividades de los programas extrapresupuestarios	sí) del mismo orden	no	sí) del mismo orden

1/ Una de las explicaciones de esta actitud sistemáticamente negativa de la OIT a ese respecto se da en una nota explicativa que precede al presupuesto (párrs. 55 a 60).

