

Informe
sobre los sistemas de estimación de gastos en las
organizaciones del sistema de las Naciones Unidas
y sobre sus posibilidades de evolución hacia sistemas
de estimación del costo y el rendimiento integrados
en sistemas completos de gestión

por
Maurice Bertrand
Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Noviembre de 1974

•

✓

•

•

INFORME SOBRE LOS SISTEMAS DE ESTIMACION DE GASTOS EN LAS
ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y SOBRE
SUS POSIBILIDADES DE EVOLUCION HACIA SISTEMAS DE
ESTIMACION DEL COSTO Y EL RENDIMIENTO INTEGRADOS
EN SISTEMAS COMPLETOS DE GESTION

por

Maurice Bertrand

Dependencia Común de Inspección

Ginebra

Noviembre de 1974

NOTA PRELIMINAR

1. El presente informe ha sido preparado en cumplimiento de una resolución del Consejo de Administración del PNUD, aprobada en su 439^a sesión, concerniente a los gastos de apoyo de los programas extrapresupuestarios, en la que se invitaba a la Dependencia Común de Inspección a que formulara observaciones acerca del informe definitivo del Grupo de Trabajo del CCCA (párrafo f) y a que presentara recomendaciones acerca de las condiciones en las cuales el sistema actual de estimación de gastos podría continuar aplicándose con posterioridad al 1^o de enero de 1975 (párrafo i)).
2. El Inspector Maurice Bertrand ha aceptado el cometido de preparar este informe.
3. Por las razones que se expondrán más adelante, el presente informe está destinado asimismo a las diversas organizaciones que han aplicado o tienen el propósito de aplicar un sistema de estimación de gastos, en particular las Naciones Unidas -incluidos la ONUDI y el PNUD-, la FAO, la OIT, la UNESCO y la OMS, y sus recomendaciones se dirigen también a sus consejos de administración y a sus secretarías.
4. El presente informe comprende cinco capítulos y seis anexos, que figuran relacionados en el índice.
5. El autor del informe da por supuesto que sus lectores conocen en líneas generales la organización de los diversos sistemas de estimación de gastos. Ha considerado superfluo exponer nuevamente las cuestiones tratadas en el informe anterior de la Dependencia Común de Inspección (JIU/REP/72/10) o en los diversos informes del Grupo de Trabajo del CCCA.

INDICE

	<u>Párrafos</u>
<u>CAPITULO I - DEFINICION DEL PROBLEMA</u>	
- Objeto del informe	1 - 3
- Resumen de los informes del CCCA y el Grupo de Trabajo	4 - 5
- Cuestiones que han de examinarse	6 - 9
<u>CAPITULO II - EL PROBLEMA DE LOS METODOS DE REEMBOLSO DE LOS GASTOS DE APOYO</u>	
- Valor de los resultados obtenidos	10 - 11
- Dificultades con que se ha tropezado para explicar las diferencias que existen entre los resultados	12 - 14
- Elección de un método de reembolso de los gastos de apoyo	15 - 16
<u>CAPITULO III - PROBLEMAS QUE PUEDEN AYUDAR A RESOLVER LOS SISTEMAS DE ESTIMACION DE GASTOS</u>	
- Existencia de una nueva situación	17 - 23
- Tipos de problema	24 - 25
- Definición de políticas de economías	26 - 27
- Control de la ejecución	28
- Evaluación de los resultados	29
- Interés de estas medidas para la Dirección y para los funcionarios	30 - 33
<u>CAPITULO IV - POSIBLE REORIENTACION DE LOS SISTEMAS ACTUALES HACIA SISTEMAS DE COSTOS Y DE RENDIMIENTO INTEGRADOS EN SISTEMAS DE GESTION</u>	
- Plan del capítulo	34
- Naturaleza y valor de las experiencias ya realizadas	35 - 38
- La posibilidad de un enfoque por "productos" o por "proyectos"	39 - 43
- Los trabajos preliminares sobre el análisis de las cargas de trabajo	44 - 52
- Posibilidad de utilizar los métodos de muestreo	53 - 58
- La comparación de los costos de los proyectos: la inutilidad de calcular "gastos completos"	59 - 61
- El problema del cálculo de los rendimientos	62 - 69
- La incorporación de los sistemas de estimación de gastos a los sistemas completos de gestión	70

CAPITULO V - CONCLUSIONES, RESUMEN Y LISTA DE LAS RECOMENDACIONES

- Necesidad de un nuevo esfuerzo mancomunado. Definición de la misión que habría de confiarse al Grupo de Trabajo del CCCA ...	71
- Resumen del informe	72
- Lista de recomendaciones	73 - 82

ANEXOS

<u>ANEXO I</u>	- <u>Condiciones de preparación del presente informe</u>
<u>ANEXO II</u>	- <u>Principales resultados obtenidos de la experiencia de estimación de gastos en los diversos organismos</u>
<u>ANEXO III</u>	- <u>Descripción de las experiencias realizadas en las distintas organizaciones</u>
<u>ANEXO IV</u>	- <u>Nota sobre el concepto de "productos" o "outputs"</u>
<u>ANEXO V</u>	- <u>Lista de documentos relativos a los sistemas de estimación de gastos</u>
<u>ANEXO VI</u>	- <u>Reproducción del párrafo 50 del informe JIU/REP/72/10 relativo al problema del cálculo de los costos de las "tareas repetitivas"</u>

Capítulo I

DEFINICION DEL PROBLEMA

Objeto del informe

1. En su 18^o período de sesiones, celebrado en junio de 1974, el Consejo de Administración del PNUD, tras haber examinado la cuestión de los gastos de apoyo realizados por las organizaciones en relación con los programas extrapresupuestarios y, en especial, las disposiciones provisionales propuestas por el Administrador del PNUD en el documento DP/65, decidió, entre otras cosas, que en su 19^o período de sesiones, en enero de 1975, volvería a examinar la cuestión de los "gastos de apoyo" sobre la base del informe definitivo del Grupo de Trabajo del CCCA y de las observaciones formuladas al respecto por la Dependencia Común de Inspección y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. El Consejo de Administración invitó también a la Dependencia Común de Inspección a que, cuando examinase el informe del Grupo de Trabajo, presentara recomendaciones acerca del grado en que el actual sistema de estimación de gastos debía continuar aplicándose después del 1^o de enero de 1975. (Resolución sobre los gastos de apoyo aprobada en la 439^a sesión del Consejo de Administración del PNUD, párrafos f) e i).)
2. El presente informe ha sido preparado principalmente para atender a esta petición del Consejo de Administración. No obstante, la complejidad de los elementos del problema ha llevado a examinarlo desde un punto de vista más amplio que el de las relaciones entre el sistema de estimación de gastos y el cálculo de los gastos de apoyo solamente, y en especial, a considerar el lugar que los sistemas de estimación de gastos podrían ocupar en el futuro entre el conjunto de mecanismos que permiten controlar y mejorar la gestión (presupuestos por programas, planes, mecanismos de control de la ejecución del trabajo, sistemas de medición del costo y el rendimiento (cost effectiveness), evaluación, etc.). Esto significa que las conclusiones dimanantes de este informe están destinadas, no sólo al Consejo de Administración del PNUD, sino también a los órganos rectores de las diversas organizaciones interesadas.
3. El presente informe no contiene una nueva reseña detallada de la evolución de esta cuestión. En el anexo V figura una lista de los principales documentos que permiten seguir desde el principio el desarrollo de las experiencias. Como se verá, el Grupo de Trabajo del CCCA ha elaborado cinco informes sobre esta cuestión, la Dependencia Común de Inspección ya ha intervenido tres veces en relación con ella y el Consejo de Administración del PNUD y los consejos de las diversas organizaciones han seguido la experiencia con interés.

La exposición más reciente del estado de esta cuestión se encuentra en el documento CCAQ/SEC/327(FB) en el cual hay que distinguir: a) el informe definitivo del Grupo de Trabajo del CCCA (anexo B); y b) el informe del CCCA mismo sobre su período extraordinario de sesiones relativo a cuestiones financieras y presupuestarias (29 de abril a 1^o de mayo de 1974).

Resumen de los informes del CCCA y el Grupo de Trabajo

4. El informe del Grupo de Trabajo se refiere a los resultados obtenidos en cinco organizaciones (o ramas de organización) relativos al monto de los gastos de apoyo y a los porcentajes que éstos representan con respecto al total correspondiente, es decir:

- un porcentaje medio del 23,3%, con variaciones que van desde un 19,3% en el caso de la FAO y hasta un 31,2% en el de la ONUDI, siendo los restantes porcentajes del 22,5% para las Naciones Unidas, del 27,4% para la OMS y del 29,7% para la OIT. Otras cifras más detalladas indican la distribución de estos gastos de apoyo entre las diversas funciones tomadas en consideración por el Grupo de Trabajo (planificación, formulación, ejecución (respaldo técnico y no técnico), evaluación) y según los elementos principales del costo (cost groups).

A continuación, el informe contiene algunos comentarios:

- sobre la comparación de los resultados obtenidos (párrafos 4 a 13);
- sobre las distintas posibilidades de reembolso de los gastos de apoyo (párrafos 14 a 17);
- y concluye con un examen de la posibilidad de calcular los gastos por proyecto y por tipo de proyecto; las conclusiones de este examen, basadas en diversas objeciones relativas al costo y a la dificultad de obtener resultados que alcancen un nivel suficiente de exactitud, son negativas.

5. Por otra parte, el informe del CCCA mismo sobre su período extraordinario de sesiones versa fundamentalmente sobre los métodos posibles de reembolso de los gastos de apoyo. Tras indicar que la distribución media de los diversos elementos de los gastos de apoyo es la siguiente:

- planificación de programas	2%
- formulación de proyectos	1,7%
- ejecución de proyectos:	
- respaldo técnico	7,5%
- respaldo no técnico	11,6%
- evaluación y acción complementaria	0,5%
	<hr/>
Total	23,3%

selecciona entre las diversas soluciones examinadas por el Grupo de Trabajo cuatro posibilidades de opción:

- a) una opción de reembolso que, mediante la adición de los costos totales de formulación de proyectos y ejecución de proyectos (apoyo técnico y no técnico), asciende al 21%, o sea: $1,7\% + 7,5\% + 11,6\% = 21\%$;

- b) una opción de reembolso que asciende al 21%, respecto de la cual se propone distinguir:
- la inclusión de los costos directos de formulación de proyectos y de apoyo técnico entre los costos directos de los proyectos por un total del 7,7%, cifra redondeada hasta el 8%;
 - el reembolso directo a las organizaciones de los gastos de apoyo no técnico por un total del 13%;
- c) una opción de reembolso en virtud de la cual los gastos de apoyo técnico a la ejecución de proyectos (o sea, el 7,5% aproximadamente del costo de los proyectos) se sufragarían con cargo a los presupuestos de los organismos y se pediría al PNUD que reembolsara:
- los gastos de formulación de proyectos, mediante la inclusión en los presupuestos de los distintos proyectos de un porcentaje fijo de gastos del 2%;
 - los gastos del respaldo no técnico relativos a la ejecución de proyectos, por un total aproximado del 12%;
- d) finalmente, la última opción supondría una tasa de reembolso del 17%, al tomar en consideración los "gastos directos" de las dependencias técnicas por la formulación de proyectos (1,5%), el respaldo no técnico (3,8%), el respaldo técnico (6,2%) y los gastos de respaldo no técnico a los proyectos en materia presupuestaria y financiera (2,1%), servicios de personal (2,4%) y servicios de adquisición (1,1%).

Cuestiones que han de examinarse

6. El Consejo de Administración del PNUD ha recabado las observaciones de la Dependencia Común de Inspección sobre este documento y le ha pedido además que examine la cuestión del interés que pueden presentar en el futuro los sistemas de estimación de gastos. La relación que existe entre el problema del reembolso de los gastos de apoyo y el desarrollo de los sistemas de estimación de gastos es fácilmente comprensible. Desde el momento en que tales sistemas han recibido un impulso decisivo en la mayoría de los grandes organismos, como consecuencia del deseo de conocer el monto efectivo de los gastos de apoyo, es perfectamente normal preguntarse, una vez se ha obtenido una primera respuesta, si conviene mantener esos sistemas y, en caso afirmativo, en qué forma.

7. Sin embargo, el examen que hemos efectuado lleva a la conclusión de que los sistemas de estimación de gastos, en el estado de desarrollo que han alcanzado gracias a los progresos realizados por el Grupo de Trabajo y los organismos, se han convertido en instrumentos autónomos cuyo interés y cuyas posibilidades de aplicación superan ampliamente el problema exclusivo del reembolso de los gastos de apoyo. A nuestro juicio, tales sistemas deberían permitir incluso, mediante una reorientación fácilmente realizable, dar una respuesta a cuestiones tan importantes como la reducción efectiva del monto de los gastos de apoyo, el control de la ejecución de las actividades operacionales y la evaluación de los resultados obtenidos. Por lo tanto, para facilitar una respuesta útil, es conveniente examinar separadamente los dos problemas.

8. El problema del reembolso de los gastos de apoyo, tal como se manifiesta en el documento presentado, requiere entre otras cosas:

- el examen del valor y el interés de los resultados cuantificados obtenidos y el estudio de las causas de las diferencias comprobadas;
- el estudio de las fórmulas de reembolso.

A su vez, el problema de los sistemas de estimación de gastos exige en nuestra opinión el estudio:

- por una parte, de los tipos de problemas cuya solución podría facilitar, es decir: posibilidades de economía, control de la ejecución, métodos de evaluación, y
- por otra parte, de las posibilidades que ofrecen tales sistemas para resolver estos problemas, lo cual exige el examen:
 - de la naturaleza y el interés de las experiencias que se vienen realizando desde hace tres años 1/;
 - de las indicaciones suministradas por el Grupo de Trabajo acerca de la posibilidad de calcular los gastos por proyecto;
 - de las posibilidades de reorientación de estos sistemas;
 - del lugar que podrían ocupar en el conjunto de los mecanismos destinados a orientar y controlar la gestión.

Todas estas cuestiones se plantean tanto en lo que se refiere a las actividades de apoyo de los proyectos operacionales (que interesan más especialmente al Consejo de Administración del PNUD) como por lo que respecta a las demás actividades financiadas con cargo a los presupuestos ordinarios de las organizaciones (que interesan más concretamente a los órganos rectores de los diversos organismos).

9. Por estas razones, en los capítulos siguientes se examinarán:

- 1) el problema del reembolso de los gastos de apoyo;
- 2) los demás problemas cuya solución podrían facilitar los sistemas de estimación de gastos;
- 3) las posibilidades de reorientación de los sistemas actuales.

1/ Las experiencias se iniciaron en 1972 para la FAO, en 1973 para la mayoría de los organismos, en 1974 para el PNUD y en 1975 para la UNESCO.

Capítulo II

EL PROBLEMA DE LOS METODOS DE REEMBOLSO DE LOS GASTOS DE APOYO

Valor de los resultados obtenidos

10. La operación común de estimación de gastos efectuada en 1973 por los organismos que participaron en el Grupo de Trabajo del CCCA ha dado cierto número de resultados, cuya parte esencial mencionamos en el capítulo precedente. Sin embargo, es evidente que los comentarios que siguen a continuación sólo tienen interés si se examinan en relación con el informe del propio CCCA (CCAQ/SEC/327(FB)) 2/.

11. El examen del funcionamiento de la estimación de gastos que hemos efectuado sólo nos permite decir que los resultados cuantificados obtenidos en 1973 pueden considerarse en conjunto como órdenes de magnitud válidos. En efecto, hay que tener en cuenta que para llegar a tales resultados era preciso vencer cierto número de dificultades. En particular, era absolutamente necesario que los encargados de preparar los informes de tiempo de trabajo no sólo comprendieran exactamente el carácter de la labor que se les pedía y estuviesen dispuestos a respetar las reglas, sino también que se interesaran suficientemente por el buen funcionamiento del sistema para aceptar una disciplina tan estricta. Era menester además que los sistemas de centralización de los resultados limitasen en el mayor grado posible los riesgos de incurrir en errores y, por último, que los métodos de distribución de los costos globales fueran unificados y aplicados por especialistas competentes. Como veremos más adelante, la mayor parte de los organismos han tomado el máximo de precauciones con respecto a estos diversos puntos. Gracias a los esfuerzos del Grupo de Trabajo del CCCA, los métodos de distribución de los costos que se han aplicado parecen ofrecer todas las garantías necesarias. Los organismos que han efectuado la centralización de los resultados de los informes de tiempo de trabajo mediante computadoras, parecen haber eliminado también, en toda la medida de lo posible, el riesgo de incurrir en errores. En cambio, en lo que respecta a alguno de los organismos que efectuaron una centralización manual, en especial las Naciones Unidas (la Sede de Nueva York) existen sin duda márgenes de error difíciles de evaluar. También en lo que respecta a las Naciones Unidas, las condiciones en que se llevó a cabo la experiencia no permiten creer que los datos y el apoyo proporcionados a los funcionarios que prepararon los informes de tiempo de trabajo hayan sido suficientes para reunir todas las garantías necesarias de exactitud. No obstante, como los porcentajes globales obtenidos por las Naciones Unidas se sitúan en la media de los resultados de otros organismos, no parece que la situación que acaba de señalarse pueda comprometer el juicio de conjunto que se hace más arriba.

Dificultades con que se ha tropezado para explicar las diferencias que existen entre los resultados

12. En consecuencia, si se admite que los órdenes de magnitud obtenidos son válidos, quedarían por explicar las diferencias comprobadas, que son considerables. Se observa en particular que:

2/ En el anexo II del presente informe reproducimos el apéndice III del documento CCCA para que los lectores del informe que no dispongan del documento CCCA puedan comprender lo esencial de los comentarios que aquí se formulan.

- los porcentajes totales varían entre 19,3% en la FAO y 31,2% en la ONUDI, es decir, 11,9 unidades de diferencia, lo que representa más de la mitad del porcentaje medio del total de los organismos, o sea, el 23,3%;
- la estructura por función de los gastos de apoyo refleja en tres organismos una distribución de gastos de ejecución en que los gastos de respaldo técnico son inferiores a los gastos de respaldo no técnico (FAO, OIT, ONUDI), mientras que en dos organismos (Naciones Unidas y OMS), prevalece la estructura inversa.

13. Los comentarios formulados por el Grupo de Trabajo sobre la comparación de los resultados (párrafos 4 a 13 del anexo B del documento CCCA presentado), pueden resumirse en la forma siguiente:

- en términos generales, las variaciones pueden explicarse por las diferencias que existen en las esferas de actividad de los organismos y en el nivel de conocimientos técnicos necesarios;
- se podría rectificar el porcentaje global de la FAO para tomar en cuenta el apoyo directo del PNUD (en cuyo caso se obtendría el 22%) y se debería hacer un ajuste similar en cuanto a las cifras de la ONUDI ^{3/};
- en las cifras de las Naciones Unidas no se toman en cuenta las comisiones económicas regionales ni la Oficina de Ginebra, mientras que los demás organismos han realizado su experiencia a escala mundial, incluyendo en ella las actividades de las regiones y de los servicios locales. Quizá se debería también tomar en cuenta la asistencia prestada a las Naciones Unidas por los representantes residentes del PNUD;
- los gastos de apoyo consisten principalmente en gastos de personal; en consecuencia, habría que tomar en cuenta las variaciones de las escalas de sueldos que existen en función de la distinta ubicación de las sedes y de las oficinas regionales; el Grupo de Trabajo no dispone de los datos necesarios para efectuar esos cálculos;
- es probable que las dimensiones del programa en su totalidad permitan economías de escala (los programas más grandes han de ser proporcionalmente menos caros) y que las dimensiones de los distintos proyectos influyan también en los costos: un gráfico que figura en el anexo muestra que el porcentaje de los gastos de apoyo es tanto más elevado cuanto más reducidas son las dimensiones de los distintos proyectos considerados separadamente (apéndice VI del anexo B);
- las diferencias comprobadas en las respectivas proporciones del costo total del respaldo técnico y del respaldo no técnico en los gastos de ejecución podrían explicarse por la diversidad de naturaleza de los proyectos de los distintos organismos;
- el Grupo de Trabajo no dispuso de tiempo suficiente para analizar plenamente las razones a las que se deben las diferencias observadas. Estudios ulteriores sobre este punto podrían revelar que los métodos de trabajo son más eficaces en algunos organismos que en otros.

^{3/} En consecuencia, no se reduce la disparidad.

14. Las observaciones que acaban de resumirse ponen de relieve, pues, que en su estado actual los sistemas de estimación de los gastos no proporcionan por sí mismos una explicación de las diferencias observadas. En efecto, la concepción misma de los sistemas no permite que sea así por las dos razones siguientes:

- la estructura de las "funciones" de los gastos de apoyo adoptada por el Grupo de Trabajo (planificación, formulación, ejecución, evaluación), inclusive la distinción dentro de la función "ejecución" (que indudablemente representa la parte más importante de los gastos de apoyo) ^{4/} entre el "respaldo técnico" y el "respaldo no técnico" (technical and non technical backstopping) no era, a nuestro modo de ver, la que podía dar mayor claridad al análisis; la decisión de adoptar ese método de desglose se tomó, al parecer, en un período especial de sesiones del CCCA, celebrado el 9 y el 10 de mayo de 1972, tras de examinar las diversas fórmulas posibles para evitar procedimientos de contabilidad demasiado complejos y establecer un equilibrio entre la necesidad de simplificar la aplicación y la necesidad de obtener un grado razonable de precisión (párrafo 10 del informe del 10 de mayo de 1972, CCAQ/SEC/248 (FB)). Sea como fuere, hoy parece indudable, a la vista de la experiencia adquirida, que la elección de una estructura de funciones más concreta en que se distinga, por ejemplo, la contratación de expertos, el apoyo a los expertos en funciones, la administración de becas, las actividades de compra y de suministro de equipo, etc, hubiera sido infinitamente más valioso para el análisis de las cargas de trabajo. Por otra parte, a pesar de una redacción muy precisa de las instrucciones en que se define la distinción entre respaldo técnico (technical backstopping) y el respaldo no técnico (non technical backstopping), es evidente que se ha de prestar una atención constante a la lista de las actividades que abarcan esas dos funciones (apéndice VII del anexo B del documento CCAQ) para determinar en cada caso concreto si una operación depende de una categoría u otra;
- aun cuando sean las características de los diversos proyectos y, en particular, las dimensiones de los mismos, las que permiten explicar las diferencias observadas (como se afirma en el informe del Grupo de Trabajo), es evidente que sólo un sistema de estimación de costos por proyectos o por tipos de proyectos permitiría verificar ese punto de vista. Ahora bien, como es sabido, ese criterio no ha sido adoptado hasta ahora por el CCCA. Volveremos a tratar de ese problema en los párrafos 39 a 43.

Elección de un método de reembolso de los gastos de apoyo

15. Los comentarios que se hagan en este informe con respecto al método de reembolso de los gastos de apoyo estarán forzosamente limitados por el hecho de que toda decisión sobre la cuantía de ese reembolso constituye una decisión de política, sobre cuyo contenido la Dependencia Común de Inspección no cree poder emitir una opinión. En consecuencia, no se formularán aquí más que comentarios de tipo técnico, que no entrañen preferencia alguna con respecto a la cuantía del reembolso que debe fijarse.

16. Las diversas fórmulas propuestas por el CCCA se basan en la distinción entre las diversas "funciones", con respecto a las cuales hemos observado antes en el párrafo 14 que no ofrecían toda la claridad y la precisión deseables para permitir determinar

^{4/} Un promedio del 80%, que varía desde 75,7 a 84% según los organismos.

claramente la línea divisoria de las responsabilidades financieras entre el PNUD y los presupuestos ordinarios de los organismos. Es de señalar asimismo que las fórmulas propuestas se fundan en porcentajes medios que no corresponden a los gastos reales efectuados en cada uno de los organismos. Por esas dos series de razones, el interés técnico de las diversas fórmulas propuestas sigue siendo del mismo orden, en la medida en que no se prevé que el PNUD pueda hacerse cargo de una parte de los gastos reales efectuados en cada uno de los organismos. La única esperanza que se puede formular aquí es que, en el caso de que por fin se adoptara un porcentaje fijo como fórmula de reembolso, sea posible, gracias a los resultados de los sistemas de estimación de gastos, exponer claramente a los órganos rectores de los diversos organismos cuál es la parte exacta de los gastos de apoyo a los proyectos que se imputarían a los presupuestos ordinarios. También convendría que se estudie una fórmula para que en el porvenir esos gastos queden claramente consignados en los propios presupuestos.

Capítulo III

PROBLEMAS QUE PUEDEN AYUDAR A RESOLVER LOS SISTEMAS DE ESTIMACION DE GASTOS

Existencia de una nueva situación

17. Antes de examinar los problemas cuya solución deberían facilitar los sistemas de estimación de gastos, deben ponerse de relieve las características de una situación indiscutiblemente nueva en relación con la que existía antes de que se realizara la experiencia en ese sentido.

18. El hecho, por una parte, de que se hayan instaurado sistemas de este tipo y de que estén en condiciones de funcionar de manera adecuada con métodos relativamente comparables en la mayor parte de las grandes organizaciones y en el PNUD constituye en sí mismo un fenómeno nuevo e importante. Los miembros del Grupo de Trabajo del CCCA han realizado una labor muy considerable de orden conceptual y metodológico y se han creado los mecanismos correspondientes. Mediante sistemas de análisis por el método de los informes sobre el tiempo de trabajo se ha establecido una colaboración entre gran número de funcionarios que trabajan en las divisiones orgánicas y los servicios responsables de la gestión. El hecho de que se haya tropezado con dificultades no ha quitado valor en absoluto a las experiencias habida cuenta de que precisamente, en la mayor parte de los casos, gran número de esas dificultades han podido ser superadas. El autor de este informe está sin duda en desacuerdo, en algunos puntos, con ciertos aspectos de los métodos adoptados, y estas divergencias de opinión se explicarán más adelante, pero considera que en su conjunto la construcción de los sistemas representa una labor notable por la cual sus autores, en particular los miembros del Grupo de Trabajo, deben ser felicitados. Sería muy de lamentar que se perdieran en un instante esfuerzos de esta importancia si se tomara la decisión de desistir pura y simplemente de llevar adelante la experiencia.

19. Por otra parte, hay que señalar también uno de los aspectos de los resultados obtenidos. En efecto, el debate tradicional sobre los gastos de apoyo ha quedado esclarecido por el mero hecho de la publicación de estos resultados. Incluso si las cifras y porcentajes proporcionados por el Grupo de Trabajo del CCCA fueran sólo de una exactitud relativa, permitirían plantear el problema en términos que parecen más claros y más concretos que antes. Estos términos son los siguientes:

20. Las diversas organizaciones que ejecutan los proyectos sobre el terreno gracias a los fondos extrapresupuestarios procedentes del PNUD gastan, para organizar la preparación, ejecución y control de los proyectos, sumas que oscilan entre el 20 y el 32% aproximadamente del monto de los proyectos mismos. Existe entre estos dos límites aproximados una diferencia importante, que por el momento no se puede explicar fácilmente pero que sin duda podrá explicarse en el futuro si se continúa trabajando sobre ello. A este conjunto de gastos, hay que añadir los que entrañan los gastos de

administración del PNUD mismo^{5/}, o sea aproximadamente el 13% del monto total de los proyectos. Se obtiene, por lo tanto, un total que oscila entre el 33 y el 45% del total de los gastos directos.

21. Los Estados miembros del Consejo de Administración del PNUD y de los órganos rectores de las distintas organizaciones consideran que estos gastos son demasiado elevados y desean reducirlos con la legítima intención de incrementar la parte correspondiente a la ayuda efectiva. El fin que se persigue desde hace tiempo es, por lo tanto, descubrir y poner en práctica un método que permita reducir estos gastos y, si es posible, aumentar al mismo tiempo la eficacia de los proyectos mismos. A este respecto, el método aplicado por el Consejo de Administración del PNUD, que ha sido aprobado también por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, consistía hasta ahora en no reembolsar más que lo que se ha llamado durante largo tiempo (sin conseguir dar nunca una descripción concreta) los "gastos adicionales claramente identificables" y, en realidad, en fijar un límite en porcentaje que sólo se ha ido elevando muy progresivamente. Este método tenía por objeto ejercer sobre las secretarías una presión financiera destinada a incitarles a realizar economías en la organización de sus sistemas de apoyo. Claro está que los gastos totales quedan finalmente cubiertos por los mismos Estados miembros (en proporciones ligeramente diferentes, es verdad, para cada uno de ellos) a través de sus contribuciones a los presupuestos ordinarios de las organizaciones existentes, pero también en este caso, dentro de los órganos rectores de cada organización, los Estados miembros podían esperar ejercer un severo control presupuestario y presiones en el mismo sentido. Ahora bien, el proceso que se ha iniciado al crear sistemas de estimación de los gastos debería, de hecho, proporcionar un método nuevo para reducir realmente los costos que representan los gastos de apoyo de los proyectos y para medir esta reducción. Si así fuera, el problema del mejor método para calcular el reembolso de los gastos de apoyo por el PNUD a los organismos perdería importancia con relación al objetivo principal, que en tal caso sería accesible.

22. Ahora bien, es evidente que la experiencia que se está realizando ha puesto ya de manifiesto cierto número de fenómenos importantes. Pese al hecho de que el Grupo de Trabajo del CCCA no ha querido realizar una experiencia que hubiera permitido conocer los costos por proyectos^{6/}, cierto número de investigaciones conexas, emprendidas principalmente como consecuencia de la necesidad de explicar algunas de las diferencias observadas, han proporcionado indicaciones acerca de las razones por las cuales hay tipos de proyectos que entrañan gastos de apoyo más importantes que otros. A través de los estudios e investigaciones realizados en la FAO, la UNESCO, la OIT, y la ONUDI, se ve claramente que, en el caso de ciertos proyectos los gastos de apoyo deben sobrepasar considerablemente el 60% e incluso el 80%, mientras que, en el caso de otros, por el contrario, deben sin duda alguna quedar por debajo del 10%.

^{5/} En 1973, el total de los gastos de los proyectos del PNUD alcanzó la cifra de 267,7 millones de dólares. Para ese mismo año, el presupuesto administrativo del PNUD se cifró en 36 millones de dólares. El porcentaje que esos gastos representan en relación con el total de los proyectos, es por lo tanto, del 13,4%.

^{6/} Contrariamente a las recomendaciones hechas en el informe JIU/REP/72/10 sobre la introducción de una contabilidad de los costos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

23. Esto no significa que tengan que realizarse investigaciones con el solo fin de conseguir, por ejemplo, reducir el porcentaje global de los gastos de apoyo en conjunto por el sistema de renunciar a los tipos de proyecto cuyos gastos de apoyo parecen más elevados. Es evidente que no se puede definir una política para la elección de los tipos de proyecto en función solamente de los costos de éstos. Hay que tener también en cuenta su eficacia y los resultados que cabe esperar obtener. Sin embargo, la clara conciencia de los costos de las acciones emprendidas sigue siendo un elemento importante para la definición de cualquier política. Se convertiría en elemento decisivo si las informaciones sobre los costos pudieran ir acompañadas de informaciones sobre los rendimientos.

Tipos de problema

24. En estas condiciones, antes de examinar cómo podrían reorientarse y mejorarse los diversos sistemas de estimación de los gastos y posiblemente integrarse en sistemas más amplios, es legítimo tratar de determinar a qué tipos de problema podrían contribuir a aportar una solución. A este respecto, los intereses de los Estados miembros mismos en los diversos órganos rectores de los organismos y del PNUD, los de los directores responsables de la formulación y de la ejecución de los programas en las secretarías y, por último, los de los propios funcionarios convergen indiscutiblemente.

25. De la lectura de las deliberaciones del Consejo de Administración del PNUD y de todos los órganos rectores de los organismos y de las resoluciones que han adoptado, parece que podría llegarse sin vacilar a la conclusión de que hace ya tiempo y en muchas ocasiones se han manifestado preocupaciones fundamentales con respecto a los objetivos siguientes:

- realizar economías reduciendo la cuantía de las cargas administrativas de los proyectos operacionales,
- controlar la eficacia y la rapidez de la ejecución de los programas y de los proyectos,
- evaluar los resultados obtenidos.

Definición de políticas de economías

26. Hemos visto antes en los párrafos 21 a 23 que la mera "conciencia de los costos" que los sistemas de estimación de gastos permiten obtener puede facilitar la realización de economías. No obstante, deben cumplirse ciertas condiciones para que de hecho puedan ponerse en práctica políticas concretas en esta esfera. La condición fundamental es que los sistemas estén orientados en el sentido del cálculo de los costos de los productos (outputs). No sería indispensable insistir sobre un punto tan evidente a primera vista si desde su origen los sistemas actuales no hubieran estado orientados más bien hacia un mejor conocimiento de las "inversiones de trabajo", de los inputs, que de los productos y si el Grupo de Trabajo del CCCA no hubiera sostenido la tesis de que era muy difícil, por no decir imposible, organizar sistemas de costos por "proyectos" o por "tipos de proyectos", lo cual en materia de actividades operacionales representa justamente los "productos". El examen de las condiciones en las que es posible calcular los costos de los productos se efectuará en el capítulo siguiente. Aquí nos limitaremos a indicar que, si esta orientación no fuera posible, los sistemas de estimación de los gastos perderían prácticamente todo interés para el porvenir.

27. En efecto, no es posible definir una política que lleve a realizar economías en la administración si no se sabe en primer lugar por qué algunos productos de la actividad administrativa, ya se trate de tal o cual tipo de proyecto, de tal o cual tipo de documento, de publicación, de organización de reuniones, etc., tienen costos más elevados que otros, tomando como base de comparación elementos similares en el interior de una organización o incluso los mismos productos en el curso de una evolución en el tiempo o, por último, productos del mismo tipo en diversas organizaciones. Ciertamente es que las comparaciones pueden efectuarse siguiendo gran número de métodos diferentes, pero en todos los casos es necesario identificar los productos (outputs) y el costo de cada uno de estos productos o tipos de productos, es decir, en lo que se refiere a los gastos de apoyo o a los gastos efectuados por proyectos o por tipos de proyectos. En materia de actividades de apoyo a los proyectos operacionales, se trata de saber, por ejemplo, en función de qué elementos pueden variar los costos de contratación de un experto o el porcentaje representado por los gastos de compra con relación al valor del equipo, o el costo de adjudicación de una beca o el de la formulación de un proyecto de determinada dimensión, etc. Según que las respuestas obtenidas mostraran:

- que existen o no diferencias importantes entre estos costos, ya sea por tipos de proyectos dentro de una misma organización, ya sea entre organismos,
- que las razones que explican estas diferencias dependen de las estructuras administrativas adoptadas, de los procedimientos seguidos, de diferentes características de los proyectos ejecutados, de dificultades de carácter particular hasta ahora mal diagnosticadas, etc.,

parece evidente que podrían elaborarse políticas para introducir modificaciones en las estructuras, en los procedimientos, en la elección de los tipos de proyectos, o en la aplicación de métodos capaces de superar las dificultades que se hayan puesto de manifiesto y que puedan dar lugar a economías importantes reduciendo o suprimiendo las causas de los costos exagerados. Mutatis mutandis, estas observaciones son válidas para las políticas de economías que permitirían llevar a la práctica los conocimientos de los costos de los productos de las actividades orgánicas financiadas con los presupuestos ordinarios de los organismos.

Control de la ejecución

28. Es evidente que el criterio por proyectos (o por productos) facilitaría también considerablemente el control de la ejecución. Ahora bien, no parece que los sistemas actuales de control permitan hacer una evaluación periódica de la ejecución de los programas y proyectos previstos de una manera suficientemente detallada, por ejemplo, sobre cuántos proyectos se están ejecutando de conformidad con los calendarios prefijados o indicar el número de ellos que sufren retrasos e identificar a la vez su importancia y su causa; no parece tampoco que permitan formular las medidas necesarias para remediar las demoras observadas. La falta de mecanismos de control sistemático

de este tipo^{7/} es una laguna importante en el actual sistema de gestión y priva indiscutiblemente al sistema de administración del PNUD en particular de información suficientemente concreta sobre la ejecución de los programas. A este respecto, la información que facilita cada año el Administrador del PNUD en su informe es indudablemente interesante pero no lo suficientemente detallada en lo que se refiere a la comparación entre los plazos previstos en los programas y los que realmente se observan, y no hace tampoco ningún diagnóstico de las demoras registradas. Es evidente que las actividades de apoyo (programación, formulación, contratación de expertos, etc.) son fundamentales para la ejecución de los proyectos mismos y que un informe periódico sobre estas actividades o proyectos permitiría tener una visión muy concreta de la manera en que se respetan los calendarios previstos y se realizan las operaciones esenciales, y serviría para diagnosticar las causas de los retrasos o de las dificultades con que se tropieza, etc. También en esta esfera, el suministro de información concreta permitiría poner en práctica políticas que aumentarían la regularidad de la ejecución y permitirían controlar su eficacia. A este respecto, los procedimientos existentes ya en esta esfera (véase capítulo VI del Manual de Operaciones y Finanzas del PNUD, Vigilancia y examen de los proyectos y presentación de los informes pertinentes) quedarían sin duda alguna reforzados y concretados por una orientación general de los sistemas de estimación de gastos hacia el método por proyectos.

Evaluación de los resultados

29. En todo caso, es evidente que para poder definir políticas destinadas a mejorar sistemáticamente el funcionamiento de las organizaciones internacionales, el conocimiento de los costos debe ir acompañado del conocimiento del rendimiento. Ahora bien, ya se sabe hasta qué punto resulta difícil progresar en la cuestión de la evaluación de los resultados, cuya importancia fundamental se ha puesto tan a menudo de relieve, debido a la dificultad de los problemas que se plantean tanto desde el punto de vista metodológico como desde el punto de vista institucional. Baste señalar 8/:

- por una parte, que el conocimiento preciso de la eficacia inmediata de los proyectos mismos (características de la formación proporcionada, calidad de los estudios realizados, utilidad inmediata de los estudios de viabilidad, calidad de las instituciones construidas, etc.) así como de la influencia real que ejercen sobre los objetivos a largo plazo del programa sería, indudablemente, un factor decisivo para la elección de los programas de cooperación técnica por cada uno de los países interesados;

^{7/} La Oficina de Planificación de los Recursos y el Programa del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas nos ha transmitido un documento interno en el que se describe de manera muy concreta un método posible de control de la realización de los proyectos y se indica claramente la relación entre los mecanismos para ese control y un sistema de estimación de gastos. Este documento, que nos parece muy interesante, no solamente debería distribuirse para su examen dentro del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y del Departamento de Administración y Gestión de las Naciones Unidas, sino que debería transmitirse además a las demás organizaciones para su estudio.

^{8/} Los problemas metodológicos sobre esta cuestión se tratan en el capítulo siguiente.

- por otra parte, que sólo partiendo de productos bien identificados, en este caso disponiendo de una buena tipología de los proyectos que ponga en claro sus principales características, es posible pensar en calcular el rendimiento. En cambio, como veremos, el método por proyectos puede conducir al establecimiento de un sistema completo de costo del rendimiento, que debe comprender a la vez la medición de la eficacia inmediata y la de los beneficios a largo plazo ("cost effectiveness" y "cost benefit system").

Interés de estas medidas para la Dirección y para los funcionarios

30. Las consideraciones que preceden muestran hasta qué punto y para qué problemas los órganos rectores del PNUD, los gobiernos de los países interesados y los organismos podrían sacar provecho de sistemas de estimación de los gastos adecuadamente orientados. Sin embargo, es evidente que los problemas que acaban de mencionarse interesan también a los directores responsables de las actividades de las organizaciones, tanto a nivel de las divisiones orgánicas como al nivel de los grandes departamentos o al de la dirección general. Es indudable, por ejemplo, que los responsables de la ejecución de los programas tanto orgánicos como operacionales tienen interés en controlar de manera precisa la ejecución de esos programas y, en particular, los calendarios que han establecido. Ya se sabe que algunas de las grandes organizaciones publican a este respecto documentos internos que son "planes de trabajo detallados" ("Programme Activity Details") en la UNESCO, "Programme Decisions Minutes" en la OIT, y "Programme Element Proposals" en la FAO. Estos diversos documentos presentan las previsiones y actividades, así como su coordinación, de un modo tan pormenorizado, como el que se sigue en los planes de operaciones de cada proyecto ^{9/}. Parece evidente que los jefes de servicios deberían normalmente poder seguir la ejecución de los "planes de trabajo detallados" que tienen a su cargo. Es de lamentar que estos sistemas de programación detallada no existan en ciertas grandes organizaciones (OMS, ONU) y que no se haya establecido prácticamente en ninguno de los organismos un sistema de control sistemático de la ejecución. A veces se utilizan, como es sabido, métodos de análisis de "redes" para lograr una mejor programación de las actividades a este nivel y para asegurar asimismo un mejor control. No obstante, sea cual fuere el grado de refinamiento del método empleado, es evidente que un sistema de estimación de gastos organizado por "producto" (y por lo tanto, por proyecto), debería proporcionar a los jefes de los servicios interesados, gracias a los métodos de medición de los tiempos de trabajo, un valiosísimo mecanismo de control sistemático.

31. No sólo para asegurar una buena ejecución puede considerarse indispensable el establecimiento de mecanismos de este tipo. Ofrece además un instrumento necesario -incluso podría decirse un elemento normal- de un sistema de preparación de los planes y de los presupuestos por programas. En realidad, los métodos de programación y los métodos de control de la ejecución de los programas se complementan: de año en año o de programa en programa deberían permitir un perfeccionamiento recíproco de los dos sistemas, en particular facilitando una definición más racional y sencilla de los objetivos y de los tipos de "productos" que permitan alcanzarlos. De este modo, progresivamente deberían poder superarse con más facilidad las dificultades con que se tropieza en la ejecución de los presupuestos por programas y de los planes.

^{9/} Véanse los párrafos 54 y 55 del informe JIU/REP/74/1 sobre la planificación a plazo medio en el sistema de las Naciones Unidas.

32. También es necesario, como es natural, que los directores de las diversas unidades se asocien a la concepción y a la ejecución de los programas y de los sistemas de vigilancia de su ejecución, cosa que no siempre se ha hecho hasta ahora. El establecimiento de estos mecanismos sólo tendrá utilidad y eficacia verdadera si los directores tienen la posibilidad de expresar sus necesidades particulares y de conseguir que se tengan en cuenta en la concepción de los mecanismos. Lo mismo puede decirse, como es natural, de los funcionarios encargados de la ejecución de los programas. Sólo se les puede pedir que acepten las disciplinas que implican los sistemas si se les ofrece al mismo tiempo la posibilidad de asociarse a la definición de la concepción global de la política de gestión así emprendida.

33. Hemos tratado de expresar en este capítulo algunos problemas importantes (tanto para los Estados miembros como para los directores y para los funcionarios), a cuya solución deberían poder contribuir los sistemas de estimación de los gastos: elaboración de políticas de economías y de políticas de mejoramiento de la ejecución, evaluación de los resultados y mayor asociación de todos para la consecución de estos objetivos. Se han de examinar ahora las condiciones de reorientación, de integración, de simplificación, etc., que permitirán a estos sistemas aportar las soluciones que de ellos se esperan.

Capítulo IV

POSIBLE REORIENTACION DE LOS SISTEMAS ACTUALES HACIA SISTEMAS DE COSTOS Y DE RENDIMIENTO INTEGRADOS EN SISTEMAS DE GESTION

Plan del capítulo

34. Para determinar en qué medida los sistemas actuales podrían orientarse hacia nuevos objetivos adaptados a los problemas antes mencionados e insertarse en un conjunto de métodos que contribuyan a facilitar una buena gestión, hay que examinar:

- la naturaleza y el valor de las experiencias ya realizadas;
- la posibilidad de una orientación hacia la estimación de gastos por productos o por proyectos;
- el problema de los estudios previos de la carga de trabajo;
- la posibilidad de utilizar métodos de muestreo;
- la posibilidad de la estimación de los rendimientos.

Estos son los distintos problemas que se examinarán rápidamente a continuación.

Naturaleza y valor de las experiencias ya realizadas

35. En los párrafos 10 y 11 y 18 a 23 hemos indicado algunos elementos de juicio, por una parte, sobre el valor de los resultados obtenidos y, por otra, sobre la nueva situación que la propia existencia de los sistemas había creado. Conviene examinar ahora de una forma más general y detallada las ventajas y las características de los sistemas vigentes. En el anexo III del presente informe se describen con el mayor detalle posible las experiencias realizadas en diversas organizaciones. Aquí nos contentaremos con resumir los resultados de este examen.

36. Como es natural, en el concepto general de los sistemas actuales influyó considerablemente el hecho de que se trataba, ante todo, de que las organizaciones contaran a la pregunta hecha por el Consejo de Administración del PNUD con respecto al cálculo de los gastos de respaldo. El Grupo de Trabajo admitió plenamente que los sistemas que se preparasen debían constituir asimismo, en lo posible, instrumentos de gestión. Mas también es cierto que se consideró este aspecto como secundario. La concomitancia de la creación de los sistemas y de la necesidad de atender cuanto antes a una cuestión determinada dio a estos sistemas características muy diferentes de las que habrían tenido si desde un principio hubieran debido atender a más cuestiones más diversificadas. Así, pues, se comprueba que:

- se ha prestado atención preponderante a las actividades operacionales;
- la orientación elegida ha favorecido al cálculo de los insumos de trabajo (inputs) en detrimento del cálculo de los costos de los productos (outputs);

- no se ha hecho la suficiente labor preparatoria para el análisis de las actividades operacionales.

37. Por otra parte, es cierto que las dificultades inherentes a la aplicación común de sistemas complejos y la obligación de llevarlos a la práctica sin tardanza han hecho que se tomaran decisiones sin disponer de tiempo para efectuar todos los trabajos preparatorios convenientes. Las condiciones a que hubo de atenerse el Grupo de Trabajo hacen que los resultados obtenidos sean aún más notables. En este sentido cabe señalar que:

- respecto de los métodos de análisis mediante "informes de tiempo de trabajo", la mayoría de los organismos se ha pronunciado, si se prescinde cierto número de diferencias menores, por un sistema de relaciones semanales de datos diarios y por un análisis de un grado de precisión tal que permita describir el insumo de trabajo (input) según la fuente de fondos y según la función (cinco para las actividades de apoyo), y clasificar el conjunto según la estructura presupuestaria existente;
- en cambio, en 1974 la secretaría del PNUD trató de llegar, también mediante informes semanales preparados con datos diarios, hasta el nivel del análisis por proyectos. Finalmente, para 1975 la UNESCO se inclina por métodos bastante diferentes: el análisis por proyectos (o por unidades presupuestarias del tipo de las de la UNESCO, que correspondan a "productos") pero con una notación de tiempos mucho menos precisa, por mes y porcentaje. También hay que señalar que algunos organismos (especialmente la OIT) han comenzado a diversificar los tipos de informes de tiempo de trabajo en función de los "tipos de trabajo" que han de analizarse, mientras que en la mayoría de los casos ha seguido en vigor el sistema de informe único;
- los métodos de acopio y centralización de informaciones, aparte unas diferencias de carácter secundario, también han revelado la existencia de dificultades en cuanto a mantener el interés y la disciplina de los encargados de llenar los informes de tiempo de trabajo. En general se han superado esas dificultades que, sin embargo, han hecho surgir un deseo muy generalizado de simplificación y aligeramiento.

38. Finalmente, los resultados obtenidos:

- dan en lo que concierne a los gastos de apoyo cifras globales que, como hemos visto, parecen haber sido calculadas, en general, con las garantías necesarias. Mas las diferencias considerables que hay entre estas cifras no pueden explicarse de forma convincente partiendo exclusivamente de las informaciones dadas por el sistema de estimación de gastos;
- indican que las demás informaciones que los organismos han logrado utilizar a partir de los sistemas existentes ofrecen un interés y un valor que varían en función de la explotación más o menos intensa que de ellas se ha hecho. Se pueden citar y señalar:
 - la comunicación de los resultados obtenidos a los jefes de las divisiones orgánicas (FAO, OIT, ONUDI, ...) y la forma positiva en que algunos de esos funcionarios los han utilizado;

- el análisis muy detallado del conjunto de las informaciones obtenidas en un informe general (documento de trabajo interno) de la OIT;
- la utilización de los resultados de los sistemas de estimación de gastos por integración en la contabilidad general (FAO).

Estos resultados no son despreciables pero, en general, en esta fase del experimento no parece posible considerar que facilitan un auténtico "instrumento de gestión", es decir, un instrumento que pueda ayudar a definir una política de mejor organización, de economías y de aumento de los rendimientos 10/. Tampoco parece posible obtener tal instrumento si la labor se limita a mejorar los sistemas existentes, al tiempo que se conservan su estructura y su orientación actuales.

La posibilidad de un enfoque por "productos" o por "proyectos"

39. El análisis que acaba de hacerse confirma, pues, que es necesario adoptar una nueva orientación si se quiere atender mediante el sistema de estimación de gastos a los problemas examinados en el capítulo anterior. Hay que estudiar, por tanto, la posibilidad práctica de la orientación hacia los proyectos o "outputs". Conviene, a este respecto, recordar ahora los argumentos formulados contra tal orientación por el Grupo de Trabajo del CCCA.

40. Esos argumentos (párrafos 18 a 27 del informe del Grupo y párrafo 19 del informe del CCCA) 11/ pueden resumirse así:

- es posible crear tal sistema (el costo de un sistema por proyectos y el de un sistema por tipos de proyectos serían prácticamente iguales);
- sin embargo, la exactitud de ese sistema dependería de los recursos que se le asignaran. Los miembros del Grupo de Trabajo representantes de los organismos que actualmente aplican el sistema 12/ tienen reservas muy graves en cuanto al grado de exactitud que se pueda obtener, en particular a causa de ciertas dificultades relativas a los métodos de notación de los tiempos de trabajo por proyectos;

10/ En las Naciones Unidas no se ha hecho ningún intento de explotación de las muchas informaciones pedidas a los funcionarios en los informes de tiempo de trabajo para actividades distintas de las operacionales a nivel central. Es una situación lamentable y, en todo caso, poco alentadora para los funcionarios interrogados, debida quizás a que, al contrario de lo que se hace en la mayoría de los organismos, en las Naciones Unidas no se ha designado a ningún responsable de la operación en conjunto. Sería conveniente que en lo futuro se designara a un "director de proyecto" para los sistemas de estimación de gastos, al que se confiaran los medios de acción necesarios para el buen funcionamiento de toda la operación. También habría que pensar seriamente en la celebración de consultas con los directores y los funcionarios interesados.

11/ CCAQ/SEC/327(FB) y anexo B.

12/ Esto excluye sin duda alguna a la UNESCO y, quizás, a la secretaría del PNUD.

- los métodos de muestreo ("time sampling") que podrían utilizarse seleccionando determinadas dependencias administrativas, determinados proyectos o fondos, llevarían ciertamente a errores porque los autores de los informes caerían en la tentación de asignar a los proyectos así seleccionados tiempos exagerados. Por otra parte, para obtener resultados utilizables, habría que reunir la información en toda la duración de los proyectos antes de poder sacar alguna conclusión;
- la combinación de un sistema de análisis por proyectos con el de las cinco funciones seleccionadas por el Grupo de Trabajo constituiría una carga suplementaria para el personal que llena las planillas de tiempo de trabajo;
- la asignación a los diversos proyectos de los restantes gastos de apoyo (contratación de personal, traducción, imprenta, etc.) exigiría un método distinto del de los "elementos de costo" ("cost groups") utilizado actualmente y sería difícil en extremo;
- se registraría, pues, un gran aumento de la cantidad de trabajo exigida para reunir y analizar la información actual y, según las estimaciones de los miembros del Grupo de Trabajo, el costo de semejante sistema sería mucho más elevado que el del sistema actual;
- en conclusión, el Grupo de Trabajo cree que "el cálculo de los gastos al nivel de los proyectos daría resultados de dudosa superioridad que podrían llevar a favorecer indebidamente la realización de proyectos que a primera vista pareciesen menos dispendiosos en gastos de apoyo, pero que tendrían un rendimiento menor en relación con el insumo total efectuado";
- con todo, el Grupo no excluye "la organización periódica de estudios especiales de las actividades en ciertas dependencias técnicas que podrían facilitar, para la mejora de la gestión, datos pertinentes sobre determinados proyectos".

41. El autor del presente informe no considera muy convincente esa serie de argumentos. Cabe recordar:

- que la UNESCO, que no era miembro activo del Grupo de Trabajo cuando se preparó su informe, ha decidido implantar un sistema por proyectos a partir del 1^o de enero de 1975 y que la secretaría del PNUD ha aplicado un sistema de ese tipo durante seis meses en 1974;
- que el argumento según el cual el sistema por proyectos sería más costoso no se funda en ningún cálculo, sino en meras impresiones;
- que los métodos de muestreo ("time sampling"), que se tachan de toda clase de defectos en el informe del Grupo de Trabajo, se utilizan actualmente en diversos organismos, en particular en la ONUDI y en la OIT, y que su futura utilización está prevista de manera bastante general;

- por último, que el argumento según el cual los resultados presentados por proyectos o por tipos de proyectos podrían llevar a conclusiones apresuradas (que, por ejemplo, movieran a reducir el número de proyectos o incluso a suprimir los tipos de proyectos cuyos gastos de apoyo pareciesen demasiado onerosos, sin hacer caso de las consideraciones de rendimiento) equivale a decir que más vale pasar por alto los costos que tomar decisiones en función de datos incompletos. En tales condiciones, y llevando el razonamiento hasta sus últimas consecuencias se podría igualmente decidir la supresión completa de los sistemas de estimación de gastos. Sin embargo, también se puede llegar -como hace el autor del presente informe-, a la conclusión inversa, a saber: que conviene, por el contrario, tratar de obtener todos los datos que verdaderamente puedan dilucidar las elecciones que hayan de hacerse.

42. Era necesario señalar esos aspectos de la cuestión. Mas el análisis del problema del enfoque por proyectos no debe llevar a una controversia pura, tanto más cuanto que en muchos casos se trata más bien de disipar interpretaciones equivocadas. Las entrevistas personales que el Inspector ha tenido prácticamente con cada miembro del Grupo de Trabajo en los distintos organismos le han convencido de que es posible hallar una base de acuerdo y conseguir que los sistemas evolucionen de la manera más útil y más eficaz para todos. Es cierto que los sistemas de estimación de gastos por proyectos o por tipos de proyectos son a primera vista más complejos (y, por tanto, más pesados y costosos, teóricamente) que los sistemas que se limitan a facilitar cifras globales sobre los insumos de trabajo (inputs). También es cierto que si aumentara la carga de trabajo que representan los "informes de tiempo de trabajo", los obstáculos con que ya se ha tropezado serían difícilmente superables e impedirían casi por completo el funcionamiento de los sistemas. Sin embargo, las cosas no se plantean así en la realidad.

43. Ante todo, los problemas por resolver, que hemos descrito en el capítulo anterior, nos llevan a situar los sistemas de estimación de gastos en una perspectiva diferente. Los sistemas no son sino uno de los medios de que se puede disponer. Conviene, pues, integrarlos en un conjunto más completo de mecanismos de gestión. Ahora bien, la utilización de esos mecanismos puede, por una parte, facilitar el funcionamiento de los sistemas de estimación de gastos y, por otra, ampliar sus posibilidades de utilización. En otras palabras, cabe decir que:

- si pudieran utilizarse los sistemas de muestreo,
- si la medición de los costos directos de los proyectos (excluido el cálculo de los "gastos completos" (full costs) bastara para obtener datos utilizables,
- si se pudiera simplificar la labor de rellenar los informes de tiempo de trabajo,
- si en algunos casos se pudiera facilitar el cálculo de los rendimientos,

se modificarían radicalmente los datos del problema. Pues bien, los elementos de que ya disponemos permiten afirmar que efectivamente así es.

Los trabajos preliminares sobre el análisis de las cargas de trabajo

44. A este respecto, parece indispensable analizar los datos facilitados por diversos estudios que sobre las "cargas de trabajo" han realizado varios organismos y ver en qué condiciones los estudios de ese tipo podrían representar un verdadero mecanismo complementario de los sistemas de estimación de gastos. En tres organizaciones, la FAO, la UNESCO y las Naciones Unidas, y por motivos bastante diferentes, se han realizado estudios para determinar de antemano, recabando la opinión de los funcionarios responsables, la carga de trabajo correspondiente a cada proyecto o, por lo menos, a cada tipo de proyecto. Los documentos internos relativos a esos estudios me fueron enviados amablemente y me ha parecido necesario describirlos aquí.

45. Encuesta de la FAO. Esta encuesta se realizó en la FAO en el primer trimestre de 1974. Tenía como finalidad determinar los factores que influyen sobre los gastos de apoyo. En ella se resumen los resultados obtenidos con un cuestionario dirigido a los funcionarios encargados de las operaciones de los proyectos.

Se llenaron cincuenta y cinco de esos cuestionarios, lo que permitió preparar varios cuadros estadísticos.

Los cuestionarios tendían básicamente a determinar con respecto a dos proyectos elegidos por los funcionarios responsables, uno entre los proyectos modestos (small scale) y otro entre los proyectos importantes (large scale), el tiempo que se había dedicado a su preparación, los factores principales que contribuían a aumentar la carga de trabajo relativa a su preparación, ejecución, etc.

46. Los resultados son sumamente interesantes. La carga de trabajo (en actividades de apoyo) relativa a cada proyecto varía en función de los factores siguientes:

A. Factores que permiten definir el tipo del proyecto^{13/}:

- tamaño del proyecto: por término medio, los proyectos muy pequeños (1.500 dólares) representan una carga de trabajo que proporcionalmente es tres veces más elevada que la de los proyectos muy grandes (275.000 dólares) ^{14/}. En otras palabras, el porcentaje de sus gastos de apoyo es, por consiguiente, tres veces mayor;
- otros factores intrínsecos importantes: los proyectos que exigen más esfuerzos (que por tanto entrañan más gastos de apoyo) son, según el orden de los factores que intervienen para aumentar la carga de trabajo:
 - los que tienen un componente de equipo considerable;

^{13/} Los factores elegidos son: el tamaño, el subsector económico o social, la importancia del componente de equipo, la magnitud del componente de subcontratación, el nivel de desarrollo del país, el carácter multidisciplinario, y los medios de acción (investigación, capacitación, estudios, etc.).

^{14/} Para un tamaño 18 veces mayor, la carga de trabajo real es solamente seis veces mayor.

- los del tipo de construcción de una institución o de investigación experimental (por el contrario, los proyectos de formación profesional se consideran los menos costosos);
- los que se aplican en países con un nivel de desarrollo relativamente elevado (por el contrario, los que se realizan en los países menos desarrollados son los menos costosos).

Mediante las respuestas a los cuestionarios deberían poderse calcular la influencia cuantitativa de cada uno de estos factores sobre las cargas de trabajo; aunque tal vez sea difícil hacer cálculos precisos en función de los resultados obtenidos, parece que las variaciones debidas a cada uno de esos factores multiplican o dividen la carga de trabajo por dos o tres.

B. Factores extrínsecos^{15/}

Los resultados hallados a este respecto no nos aportan datos muy nuevos: evidentemente, una buena contratación, una excelente formulación de los proyectos, los buenos procedimientos administrativos, etc., contribuyen a reducir la carga de trabajo en grado considerable.

Así, pues, de este estudio se desprende que si sólo se tienen en cuenta los factores calificados como intrínsecos en el estudio (factores que permiten definir el tipo del proyecto), la importancia relativa de la carga de trabajo puede variar fácilmente según el tipo de proyecto en proporciones que van de 1 a 8 o incluso de 1 a 10.

47. Encuesta de la UNESCO. La encuesta de la UNESCO se realizó entre abril y septiembre de 1974. Apuntaba a otro tipo de análisis de la carga de trabajo, pues insistía sobre todo en la distribución según las funciones realizadas y en la carga media en "días/hombre" representada por esas funciones, más bien que en las diferencias existentes entre los diversos tipos de proyecto. Este estudio se limitó al Sector de Educación, en el que, según las estadísticas indicadas en el documento, había 202 proyectos en ejecución al 1^o de abril de 1974 (88 de ellos sólo tenían un experto, 32 tenían dos expertos y 82 más de tres expertos, lo que representaba en total 819 expertos ya contratados y 288 puestos de expertos por cubrir). En primer lugar, la encuesta puso de relieve que, a causa de la estructura administrativa de este sector, convenía distinguir las actividades de cuatro categorías de personal:

- los administradores de proyectos (Project Officers)
- el personal de la división especializada en la administración de las becas
- la dependencia administrativa del sector de educación
- los especialistas en diversas materias (métodos audiovisuales, enseñanza técnica, plan de estudios, etc.), a quienes los administradores de los proyectos consultan acerca de determinados extremos.

^{15/} Se han considerado 17 factores extrínsecos: valor del personal asignado al proyecto, calidad de la formulación del proyecto, problemas de contratación, dificultad de compra del equipo, etc.

48. La encuesta mediante cuestionarios se refirió sobre todo a los administradores de proyectos (se distribuyó una veintena de cuestionarios) y a los encargados de la administración de las becas. Esas investigaciones permitieron determinar que la carga de trabajo media de los administradores de proyectos podía evaluarse de la manera siguiente:

- trabajo preparatorio, por proyecto con 6 ó 7 expertos	45,7 días/hombre
- contratación, por experto	12,7 días/hombre
- actividades de apoyo en la Sede, por proyecto ...	30 a 40 días/hombre al año
- actividades de apoyo en la Sede, por experto	6 días/hombre al año

Para las becas, las cifras son:

- labor preparatoria (selección de becarios, expedientes, programas, etc.)	9,5 días/hombre por beca
- apoyo a los becarios durante los estudios	3,8 días/hombre por beca
- evaluación	<u>1,1 días/hombre por beca</u>
Total	14,4 días/hombre por beca

No se pudo obtener ningún dato cuantitativo con respecto a los especialistas de los programas. Para la dependencia administrativa, sólo se facilitaron datos globales. Una de las conclusiones más importantes de la encuesta es que, en materia de carga de trabajo, los puestos de experto por cubrir representan aproximadamente dos veces más trabajo (al año) que los puestos de expertos ya contratados. También se puso de relieve la importancia de la estructura de la organización administrativa con respecto a la distribución de la carga de trabajo. Finalmente, la encuesta indicaba que se podría prever un tipo de distribución del trabajo de apoyo a los proyectos que no fuera el adoptado por el Grupo de Trabajo del CCCA y que tal vez permitiría obtener datos más utilizables.

49. De todas maneras, no se trata sino de un trabajo preliminar que se está complementando en la UNESCO mediante la constitución de un sistema de cálculo previo de la carga de trabajo para los proyectos existentes, que consiste en atribuir a cada uno de éstos un número de puntos (equivalente a cierto número de días/hombre), calculado en función de criterios definidos (características de cada proyecto, más las dificultades particulares). Este método debería permitir comparar las previsiones detalladas con los resultados que arroje el sistema de estimación de gastos. Debería, pues, proporcionar la base de un análisis de la carga de trabajo de las actividades de apoyo, lo que podría servir para comprender mejor los problemas y definir una política de gestión. Además, ese método debería perfeccionarse a medida que el sistema de estimación de gastos proporcionase indicaciones más precisas.

50. Estudio de las Naciones Unidas. Finalmente, la Oficina de Cooperación Técnica del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales emprendió en las Naciones Unidas un estudio semejante durante el segundo semestre de 1974. En ese estudio, que no estaba terminado cuando se redactó el presente informe, se trataba, como en el de la UNESCO, de estimar los tiempos de trabajo para cierto número de operaciones tipo que afectaban a cada proyecto (preparación del proyecto, aprobación del presupuesto, revisión del presupuesto, contratación y servicios de expertos, becas, pedidos de equipo, etc.); las cifras obtenidas en horas/hombre no son de los mismos órdenes de magnitud que las del estudio de la UNESCO, ya que en este caso sólo se aplican a la Oficina de Cooperación Técnica y la estructura administrativa de las Naciones Unidas es tal que gran parte de las operaciones de apoyo se efectúan en otros servicios que se encargan ya de la contratación de expertos (SCPAT), ya del apoyo técnico (divisiones sustantivas), ya de las compras de equipo (servicios generales), etc. Así, pues, para que el estudio de las Naciones Unidas fuera completo, haría falta que se extendiera también a los demás servicios que realizan operaciones directas de apoyo a los proyectos.

51. De manera más general, pueden señalarse los puntos siguientes del examen de esos distintos estudios:

- esos estudios son complementarios: aun cuando los datos que facilitan se basan únicamente en estimaciones, los órdenes de magnitud obtenidos muestran por lo menos las direcciones en que convendría proseguir las investigaciones. Constituyen un primer diagnóstico que exige una verificación;
- esos estudios han sido motivados sin duda por intenciones distintas y a veces encontradas: en la FAO, para servir de base al informe destinado al Consejo de Administración del PNUD, informe en que se llegó a la conclusión de que era imposible utilizar los proyectos como elementos de base para los cálculos de un sistema de estimación de gastos 16/; en la UNESCO, en cambio, para permitir la preparación seria de un sistema de estimación de gastos que la Organización pretende precisamente basar en el proyecto; en las Naciones Unidas para tratar de llegar a un sistema de evaluación presupuestaria más preciso. Pero, sobre todo, cabe destacar que la generalización de tales estudios en todos los organismos que han adoptado el sistema de estimación de gastos podría constituir la base de un sistema general de información, incluso de un sistema de radiografía, por así decirlo, de las actividades de apoyo;
- para ser verdaderamente útiles, esos análisis deberían facilitar informaciones no sólo sobre la influencia de las distintas características de los proyectos en las cargas de trabajo, sino también en los tipos y los ritmos de trabajo, teniendo en cuenta las diferencias de las estructuras administrativas de los distintos organismos.

52. El conjunto de las informaciones obtenidas con las experiencias de los sistemas de estimación de gastos y con los estudios que acabamos de describir, permite efectivamente pensar que los diversos factores que habrían de conocerse con más precisión para definir las políticas de mejora de la gestión de las actividades de apoyo y para elaborar sistemas de estimación de gastos más sencillos y eficaces son los siguientes:

- las estructuras administrativas de los servicios que llevan a cabo esas actividades de apoyo;

16/ Ese documento se publica con la signatura Dr/77/Add.5, del 10 de noviembre de 1974.

- la influencia de las características intrínsecas de los diversos tipos de proyectos sobre la carga de trabajo;
- el costo, en días/hombre o en horas/hombre, de las principales funciones necesarias para el apoyo a los proyectos (contratación de expertos, apoyo a los expertos, compra de equipo, administración de becas, etc.);
- la descripción de los distintos tipos de trabajo efectuados por las diversas categorías de funcionarios que llevan a cabo las actividades de apoyo (administradores de proyectos, especialistas varios, especialistas en contratación de expertos, administradores de becas, personal administrativo, etc.) e incluso la descripción de los ritmos de trabajo de las distintas categorías de funcionarios.

Es evidente que las encuestas por cuestionarios podrían facilitar, sobre estos distintos problemas, informaciones que, aun cuando no fueran de un rigor absoluto, serían sumamente valiosas si se empleara la misma metodología en todos los organismos. Ciertamente, el Grupo de Trabajo del CCCA sería el órgano más indicado para preparar tal metodología si se le confiara esa misión. A continuación se examinarán las ventajas complementarias que podrían conseguirse con tales estudios para obtener sistemas de estimación de gastos más sencillos y más precisos.

Posibilidad de utilizar los métodos de muestreo

53. Pueden utilizarse diversos métodos para simplificar la labor de los funcionarios a quienes se pide que llenen los informes de tiempo de trabajo. Distinguiremos especialmente, a este respecto:

- los métodos de simplificación en la presentación y en los intervalos de entrega de los informes;
- los métodos basados en muestras de tiempo de trabajo;
- los métodos basados en muestras de tipos de productos.

Sólo estas dos últimas categorías son métodos de muestreo.

54. El método de simplificación que consiste, por ejemplo, como se propone hacer la UNESCO, en alargar el período respecto del cual se pide la estimación de los tiempos de trabajo (de un día a un mes o un semestre) y efectuar los cálculos de tiempo en porcentajes y no en horas permite evidentemente reducir de modo considerable los esfuerzos exigidos de los funcionarios, pero existe también el peligro de que disminuya mucho la precisión. De hecho, este método puede ser muy preciso en algunos casos y casi inutilizable en otros. Las posibilidades de aplicación dependen, en realidad, de los tipos de trabajo de los funcionarios interrogados: los funcionarios que distribuyen su tiempo entre dos o tres proyectos (o productos) pueden muy bien facilitar datos útiles y precisos presentando únicamente informes mensuales en porcentajes (por ejemplo, los funcionarios que redactan estudios o informes); por el contrario, quienes deben hacer frente a más de una decena de productos o de proyectos (tal es con frecuencia el caso de los administradores de proyectos en algunas divisiones) no pueden proporcionar datos válidos como no sea mediante estadísticas horarias. La idea que ha predominado en el Grupo de Trabajo durante la experiencia que acaba de concluir era la de la necesidad de obligar a todos los funcionarios interrogados a que detallaran su tiempo de trabajo hora por hora y día por día. Los estudios previos sobre los tipos de trabajo que hemos recomendado deberían permitir

diversificar los métodos definiendo fórmulas y estableciendo intervalos para la presentación de los informes de tiempo de trabajo que se adaptaran al tipo de trabajo determinado. Por otra parte, la aplicación de los métodos de muestreo que se examinan a continuación permitiría combinar la utilización de informes de tiempo de trabajo muy precisos (efectuados sobre muestras) con cuestionarios por porcentajes, por meses o por períodos más largos, que se distribuyeran a todos los funcionarios. Esta utilización complementaria de las diversas fórmulas constituye, en definitiva, el mejor medio de combinar la precisión de los resultados con la aligeración de los esfuerzos exigidos de los funcionarios que informan sobre la utilización de su tiempo.

55. Se han utilizado ya los métodos de muestreo consistentes en efectuar cálculos a partir de muestras de períodos de trabajo:

- en la ONUDI, donde, desde el 1^o de junio de 1974, el informe de tiempo del trabajo semanal sólo se exige una semana por mes;
- en la OIT, donde para el análisis de los tipos de distribución de tiempo en los servicios administrativos se han repartido planillas de tiempo de trabajo solamente para cuatro semanas por año;
- la secretaría del PNUD, por su parte, un poco recargada visiblemente por la masa de datos que ha recogido en seis meses con un sistema riguroso y bastante complejo, busca fórmulas que le permitan continuar reuniendo datos válidos, simplificando al mismo tiempo esos métodos, y lo mismo ocurre en algunas otras organizaciones.

56. Sin embargo, no pueden utilizarse tales métodos sin precauciones. Hemos considerado útil a este respecto recabar la opinión de especialistas de la División de Estadística de las Naciones Unidas. Los resultados de esos intercambios de opiniones son los siguientes:

- no hay razones científicas que se opongan a la utilización de tales fórmulas para conseguir resultados válidos o, en todo caso, resultados cuyos márgenes de error no sean mayores que los de los métodos extensivos que se utilizan actualmente. Es sabido que las muestras, cuando se eligen al azar o sobre la base de un programa suficientemente elaborado, proporcionan resultados muy similares a los de los métodos de análisis exhaustivos;
- parece que, para garantizar la exactitud de las bases de datos utilizadas, es necesario, por una parte, que las personas que deben llenar los informes de tiempo de trabajo sigan obligadas a informar sobre la totalidad de su tiempo y sus actividades durante un período determinado ya se trate de un día, de una semana o de un mes, y no deban, por el contrario, suministrar indicaciones de tiempo solamente respecto de algunos problemas (determinados proyectos, productos, etc.);
- por otra parte, la elección de los períodos de muestreo exige naturalmente el conocimiento del "ritmo de trabajo" del funcionario cuyo tiempo de trabajo se desea analizar. Este problema del ritmo de trabajo es algo diferente, aunque muy parecido al del tiempo de trabajo. No se trata en este caso de la naturaleza del trabajo efectuado, sino de la distribución de las actividades del funcionario durante el año: por ejemplo, un administrador de proyectos que

efectúe múltiples operaciones en muchos proyectos tiene aproximadamente el mismo ritmo de trabajo durante todo el año, y se puede tomar una muestra de su trabajo eligiendo algunas semanas o incluso algunos días repartidos a lo largo del año. En cambio, no puede aplicarse el mismo método de muestreo, por ejemplo, a un contable que trabaje a un ritmo mensual y cuyo trabajo varía, en cuanto a su naturaleza, entre el principio y el final del mes o incluso reviste una forma especial al final del año (en este caso parece necesario elegir, por lo menos, un mes al año). Por consiguiente, la elección del método de muestreo debe ir precedida de un inventario de los ritmos de trabajo. Dicho inventario debería poderse preparar sin dificultad durante los estudios sobre las cargas de trabajo (véase el párrafo 52).

57. Por último, el método de muestreo de tipos de productos, -por ejemplo la selección de determinado número de proyectos para estudiar las características del conjunto de proyectos de un organismo- es asimismo posible, pero exige precauciones especiales. Este método de selección sólo tiene interés en la medida en que permite elegir a los funcionarios a quienes se pide que llenen informes de tiempo de trabajo partiendo de una lista determinada de proyectos especiales respecto de los cuales se desea obtener informaciones sobre costos. Este método permitiría obtener todas las informaciones relativas a ciertos proyectos (o ciertos productos de la actividad de las divisiones sustantivas, publicaciones, reuniones, documentos, etc.), limitando el número de empleados a quienes se pide que llenen informes de tiempo de trabajo. Sin embargo, parece más difícil de aplicar que el método anterior, en la medida en que el grado de precisión de estos muestreos depende, en definitiva, de tres factores: el número total de proyectos (es el del orden del millar en las principales organizaciones), el número de variables (características de los proyectos sobre los que se desea obtener información) y el número de proyectos incluidos en las muestras (tasa de muestreo). Para lograr un grado razonable de precisión, parecería necesario adoptar en estos casos una tasa de muestreo elevada (probablemente del 20 al 30% de los proyectos). Sin embargo, debería ser posible la combinación de este método con el anterior, lo que permitiría simplificar aún más el trabajo exigido de los funcionarios que llenan los "informes de tiempo de trabajo".

58. En definitiva, la utilización de los métodos de muestreo nos parece, pues, no sólo posible, sino muy recomendable, siempre que vaya precedida de los trabajos de análisis necesarios, especialmente sobre los ritmos de trabajo, y que especialistas calificados puedan idear y vigilar su aplicación.

La comparación de los costos de los proyectos: la inutilidad de calcular "gastos completos"

59. Una objeción muy importante formulada por el Grupo de Trabajo del CCCA contra los sistemas de estimación de gastos por proyectos debe examinarse en esta fase del análisis. Se trata de la observación según la cual (véase el quinto apartado del párrafo 40) la asignación a los distintos proyectos del resto de los gastos de apoyo (contratación, personal, administración, imprenta) exigiría un método diferente del de los "elementos de costo" (cost groups) actualmente utilizado, lo que resultaría difícil y oneroso. Parece conveniente citar aquí en su totalidad el párrafo 24 del informe del Grupo de Trabajo (anexo B del documento CCAQ/SEC/327(FB)), en el que se formula así dicha objeción:

"Incluso si se tiene en cuenta la dificultad de presentar datos exactos utilizando intervalos reducidos de tiempo, sería menos difícil distribuir el tiempo de trabajo del personal entre los diferentes proyectos que distribuir con exactitud entre los proyectos los demás gastos de apoyo, que representan entre el doble y el triple del costo de las actividades de apoyo que los "informes sobre utilización de tiempo" permiten vincular directamente a los proyectos. El costo de las oficinas y de los servicios de oficina seguiría vinculado forzosa-mente al personal que ocupa los locales y debería calcularse de modo proporcional. En lo que respecta a los demás servicios de apoyo no técnico, como la contrata-ción, la administración del personal, los servicios de adquisiciones, la edición, la traducción, la impresión, etc., sería necesario recoger datos estadísticos mucho más detallados y establecer una contabilidad precisa de la utilización del tiempo o una contabilidad del costo de los trabajos, si se deseara vincular los costos a proyectos perfectamente determinados. Por consiguiente, la dificultad de distribuir por proyectos unos gastos distintos de los que se desprenden direc-tamente de los informes sobre utilización del tiempo es por lo menos igual y da lugar probablemente a resultados menos seguros que cuando se utilizar los métodos del sistema de asignación de gastos a los "elementos de costo" (cost groups) definidos en el sistema actual."

60. Me parece que deben formularse dos observaciones a este respecto:

- por una parte, los estudios sobre las cargas de trabajo han demostrado que la comparación de los "costos directos" era ya muy interesante en sí (véanse los párrafos 44 a 50), pero esto supone que se respeten varias condiciones; es necesario, en especial, como ocurría al parecer en la FAO y la UNESCO, que la medición directa de los costos (en un sistema de estimación de gastos, se trataría de los informes de tiempo de trabajo) se refiera a todos los servicios que participan activa y directamente en la ejecución de los proyectos y en particular, por ejemplo, a las operaciones de contratación de expertos cuya importancia es evidentemente demasiado grande para considerarse como "costos indirectos". Por consiguiente, en un sistema de estimación de gastos por proyectos, convendría medir con los informes de tiempo de trabajo todas las actividades de apoyo directo y, por tanto, sería necesario revisar los métodos adoptados para la distribución de los informes de tiempo de trabajo en las diversas organizaciones;
- esta revisión debería ser consecuencia de una revisión de la clasificación adoptada por el Grupo de Trabajo para las diversas categorías de actividades de apoyo. La distinción entre actividades técnicas y no técnicas, la clasifi-cación de las "funciones" y el método de los "elementos de costo", pese a ser ingeniosos, han permitido, en efecto, no tener en cuenta de modo preciso las diferencias de estructura administrativa entre las organizaciones. Se han medido simplemente los tiempos de trabajo en determinados servicios sin preocu-parse por saber si los funcionarios de esos servicios efectuaban en las diversas organizaciones los mismos tipos de trabajo. Ahora bien, es evidente que los administradores de proyectos de la FAO, la UNESCO o las Naciones Unidas (Oficina de Cooperación Técnica) no realizan en absoluto tareas comparables, ya que algunos de ellos se ocupan de la contratación de expertos de modo completo, otros recurren, para la parte esencial de esta función, a otros servicios, unos combinan las actividades de apoyo técnico y de apoyo no técnico, y otros, por el contrario, sólo se ocupan de uno de estos aspectos.

61. En consecuencia, es evidente que para poder efectuar comparaciones entre organismos, sería necesario, en primer lugar, definir exactamente las actividades cuya importancia relativa se quiere medir, y una vez establecida esta lista habría que aplicar los mismos métodos de medición directa del tiempo. Si se adopta este sistema, no pienso que sea posible afirmar, como se hace en el párrafo 24 del informe del Grupo de Trabajo, que los gastos directos representarían entre el doble y el triple del costo de las actividades medidas por los informes de tiempo de trabajo (debe observarse por otra parte que, incluso en la clasificación actual del Grupo de Trabajo, esta proporción varía considerablemente de una organización a otra). Por el contrario, debería poder medirse correctamente una proporción elevada de las actividades de apoyo mediante los informes de tiempo de trabajo y serían suficientes en tal caso unas claves relativamente sencillas para la distribución de los elementos de costo suplementarios. Cabe incluso pensar que debería poderse evitar la adición de los costos indirectos para efectuar las comparaciones entre proyectos en la medida en que se tuviesen en cuenta en todas las organizaciones las mismas actividades, lo que evidentemente sólo se conseguiría mediante un análisis previo de las estructuras administrativas. Estas observaciones llevan a pensar que los sistemas de estimación de gastos por proyectos deberían tener una estructura bastante distinta de la de los sistemas que se han adoptado hasta la fecha, pero no me parece que presente dificultades insuperables la elaboración de una estructura que responda a las condiciones anteriormente descritas.

El problema del cálculo de los rendimientos

62. El problema del cálculo de los rendimientos constituye tan sólo un aspecto especial, pero importante, del problema más general de la evaluación. Se sabe que esta preocupación de obtener una evaluación de los resultados se ha expresado en muchas ocasiones (informe del Comité Especial de Expertos encargado de examinar las finanzas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, párrafo 73 del documento A/7343, consenso del PNUD, párrafos 50 y 51, etc.). Dicha evaluación de los resultados puede ser efectuada:

- bien por las mismas personas que han realizado los esfuerzos para alcanzarlos; esto es lo que hacen los directores generales y los secretarios generales de las organizaciones en sus informes anuales sobre la labor de las organizaciones;
- bien mediante una cooperación de los diversos participantes en una acción: tal es el sistema de evaluación tripartita (países, organismos, PNUD) que se instituyó en 1973 para las actividades operacionales del PNUD, conforme a las referidas disposiciones del consenso;
- bien por órganos externos o especializados (sistema de inspección o dependencias especializadas de evaluación, etc.).

63. Se sabe también que se ha procurado elaborar una metodología de la evaluación. En el informe del Administrador del PNUD para 1973 (DP/48) se expone el estado de esta cuestión en los párrafos 104 a 117 y se indica, en particular:

- que el PNUD adoptó un sistema de evaluación a comienzos de 1967 y se encargó a un pequeño grupo de funcionarios, dotado de cierto grado de independencia, que analizara los problemas metodológicos;

- que la primera labor emprendida consistió efectivamente en elaborar una metodología de evaluación y un conjunto de técnicas para aplicarla; se ha establecido una colaboración estrecha en especial con la FAO 17/. Los trabajos del PNUD se han concentrado en diversos proyectos en curso de ejecución y se ha dejado a los organismos la evaluación ulterior de dichos proyectos;
- que se inició en 1973 un sistema tripartito de examen y que más de 100 operaciones de evaluación a fondo fueron emprendidas en ese año por misiones constituidas con dicho propósito. Sin embargo, "quedó demostrado que el Programa necesitaba un "archivo de datos" ("memory bank") para identificar el éxito y el fracaso, recordar las lecciones y aplicarlas al mejoramiento del Programa. Finalmente, resultó evidente que incluso a medida que determinadas responsabilidades en materia de evaluación se descentralizaban, debían reforzarse la evaluación y los análisis de programas como función central en combinación con estudios de cuestiones de políticas".

Por otra parte, en el informe se exponen interesantes consideraciones sobre la noción de eficacia ("effectiveness") y sobre las enseñanzas que podrían desprenderse de las actividades de evaluación

64. Las indicaciones facilitadas en el informe dan orientaciones de investigación. Sin embargo, no parece que de momento haya sido posible deducir de las operaciones de evaluación una doctrina precisa de mejora de los métodos para el porvenir. Las conversaciones que hemos tenido con el funcionario encargado de la reflexión sobre la evaluación en el PNUD 18/ no permiten pensar que exista la posibilidad de llegar rápidamente a resultados utilizables a este respecto, pese a los esfuerzos muy notables que han conducido a interesantes informes sobre determinadas misiones de evaluación en algunos países. Ciertamente habría que realizar el esfuerzo de centralización de las lecciones que podrían sacarse de dichos estudios, como recomienda el Administrador del PNUD en el párrafo 108 de su informe. Sin duda podría contribuir a ello cierto refuerzo del personal de la dependencia de reflexión sobre la evaluación.

65. Sin embargo, el autor del presente informe no se propone ocuparse del conjunto de problemas relativos a los métodos de evaluación, sino únicamente precisar en qué medida sería posible concebir un sistema de estimación de rendimientos (complementario del sistema de estimación de gastos) e indicar cómo tal sistema podría contribuir a resolver el problema muy difícil de la evaluación. Parece que podría aportarse tal contribución mediante el establecimiento de una tipología precisa de proyectos, que hace necesaria precisamente, como han mostrado los estudios sobre las cargas de trabajo, el sistema de estimación de gastos por proyectos.

17/ En el informe se menciona también el Grupo de Estudio entre organismos sobre evaluación. Ahora bien, no parece que dicho Grupo se haya vuelto a reunir después del 29 de febrero de 1972; en esta última reunión se examinó un proyecto de instrucciones relativas a la evaluación.

18/ El "pequeño grupo de funcionarios" mencionado en el informe del Administrador se reduce en la práctica a una sola persona.

66. El estudio de la FAO (descrito en los párrafos 45 y 46) mostró en particular, cómo era posible efectuar una clasificación de los proyectos en función de cierto número de factores intrínsecos, y hemos descrito brevemente los que se habían adoptado. Si llegara a ultimarse y adoptarse en forma general una tipología semejante para el conjunto de los organismos, de modo que pudieran describirse con precisión todos los proyectos mediante la simple enumeración de las características tipo adoptadas 19/, sería entonces posible observar y conservar en un "archivo" (de conformidad con la sugerencia contenida en el informe del Administrador) las correlaciones que existieran entre esas características y los éxitos o fracasos registrados. Esas correlaciones permitirían, si no extraer lecciones inmediatas, por lo menos orientar las investigaciones y estudios sobre las causas del éxito o del fracaso. Podría entonces estudiarse la introducción de una doctrina de mejora de los mecanismos en función de los resultados comprobados, y los gobiernos de los países interesados, el PNUD y los organismos podrían aprovecharla al elaborar nuevos programas.

67. Las indicaciones dadas por la FAO en el documento E/5227/Add.2, de 29 de mayo de 1974 20/, sugieren un ejemplo de lo que podría realizarse a este respecto. Se ha podido efectuar, con 83 proyectos en gran escala examinados detalladamente en la FAO en los últimos años, la clasificación siguiente:

Calificación	Eficacia	Claridad de los objetivos	Concepción del proyecto	Gestión del proyecto	Apoyo del gobierno
Satisfactorios	31	48	25	29	30
Adecuados	31	20	32	38	28
Deficientes	21	15	26	16	25

Estos resultados proporcionan una idea de la naturaleza de los datos obtenidos mediante la metodología actual. Presentan un interés evidente en la medida en que permiten determinar los proyectos que han fracasado y, por consiguiente, facilitar la investigación de las razones de este fracaso, pero evidentemente sería todavía mucho más interesante que se pudieran establecer relaciones precisas entre las características de los proyectos definidos en una tipología tal como la anteriormente indicada y los éxitos y fracasos observados. Si, por ejemplo, resultase que una o dos características tienden a predominar en los proyectos que han fracasado, es evidente que serían necesarias investigaciones urgentes para determinar si existe una posible relación de causa a efecto. En todo caso, el establecimiento de correlaciones entre resultados precisos de ese tipo y los proyectos definidos sistemáticamente en función de una tipología precisa aportaría indudablemente informaciones útiles.

19/ Lo que permitiría también convertir esas indicaciones en fórmulas cifradas que pudieran utilizarse en una computadora.

20/ Actividades operacionales para el desarrollo. Revisión amplia de las políticas relativas a las actividades operacionales en todo el sistema de las Naciones Unidas. Informes de los organismos especializados: FAO.

68. En lo que respecta a las actividades operacionales, nos parece que las actividades de investigación más prometedoras se sitúan en esta dirección 21/, y el Grupo de Trabajo del CCCA debería prestar cierta atención a este problema. En lo que respecta a las actividades sustantivas financiadas con cargo a los presupuestos ordinarios, una tipología precisa de los "productos" sería por lo menos igualmente útil para el cálculo de los rendimientos. Sin duda, las experiencias de evaluación en estas esferas están menos avanzadas, pero podrían efectuarse investigaciones sobre aspectos precisos. También en esta esfera parece posible la investigación de "indicadores de eficacia", por ejemplo para el conjunto de los medios de difusión de ideas o de normas (publicaciones, documentos, investigaciones, estudios, jornadas de propaganda, películas, emisiones radiofónicas), al tratar de medir, en estudios de mercado a posteriori (no incompatibles, por supuesto, con los estudios a priori), los resultados obtenidos con los diversos medios utilizables. Sin embargo, conviene proceder con prudencia en lo que respecta a cuestiones tan difíciles. No nos parece que estas cuestiones hayan alcanzado ya en la mayoría de las organizaciones un grado suficiente de madurez para ser objeto de un examen entre organismos, y parecen indispensables estudios preliminares para que puedan precisarse estos problemas.

69. Por el contrario, parece necesario recordar a este respecto una recomendación que hicimos en nuestro anterior informe sobre los sistemas de estimación de gastos (JIU/REP/72/10) acerca del cálculo estadístico de los tiempos de trabajo en el caso de las tareas repetitivas (recomendación N^o 3 del referido informe), es decir el cálculo de los costos normales: costos de mecanografía, de impresión, de reproducción de una página de determinado tipo de documento, costo de preparación de un documento de contratación, de una nómina, de un pedido o de una autorización de viaje, costo de una hora de interpretación, etc. Transcribimos en el anexo VI el párrafo 50 del citado informe y reiteramos esa recomendación que no parece haber suscitado de momento ningún comentario ni haber surtido efecto 22/, ya que, en nuestra opinión, constituye la base

21/ Sin duda podrían imaginarse también otras esferas de investigación: por ejemplo, debería ser posible elaborar progresivamente, por lo menos respecto de determinados tipos de proyectos, "indicadores de eficacia" (la OIT nos señala que ha elaborado tales indicadores respecto de diversos problemas). En la esfera de la formación, parece concebible que se introduzcan mecanismos que permitan determinar no sólo el número de beneficiarios y la característica de la formación dada, sino también el grado de éxito de la incorporación del personal así formado a la vida económica y social; datos que, comparados con los costos, permitirían evaluar precisamente y comparar los diversos métodos de formación (o de transmisión de conocimientos) actualmente utilizados. Podrían idearse indicadores de la misma naturaleza para los estudios de viabilidad y en otras esferas. Sin embargo, esta orientación de las investigaciones exige, en nuestra opinión, estudios más a fondo que el indicado en los párrafos 66 y 67.

22/ Véase, no obstante, el párrafo 4 del documento COORDINATION/R.1034/Add.2, de 25 de abril de 1974.

de partida, limitada quizá, pero fácilmente aplicable, de un sistema de estimación de gastos y de rendimientos en la medida en que se trata de medir los costos de productos perfectamente conocidos y fácilmente identificables, que representan por ello una unidad de rendimiento conocida de antemano.

La incorporación de los sistemas de estimación de gastos a los sistemas completos de gestión

70. Las diversas consideraciones expuestas en el presente informe^{23/} permiten pensar que comienzan a reunirse las condiciones de aplicación de sistemas integrados de gestión. Los sistemas de estimación de gastos son complementarios de diversos otros sistemas y sólo pueden funcionar útilmente si están integrados en un conjunto del que conviene recordar los elementos esenciales. Mencionaremos a este respecto:

- los planes a medio plazo;
- los planes a medio plazo de contratación de personal;
- los presupuestos por programas;
- los planes detallados de trabajo;
- los estudios sobre las cargas de trabajo y los sistemas de control de la ejecución de los planes detallados;
- los sistemas de estimación de gastos por proyectos o por productos;
- los sistemas de medición del rendimiento;
- los procedimientos de evaluación.

Esta lista, que por lo demás es incompleta, demuestra que convendría dedicar actualmente cierta atención a los problemas planteados por la integración de este conjunto de mecanismos. No podemos sino desear que el Grupo de Trabajo del CCCA, reforzado, en su caso, por las personas encargadas de la elaboración y la gestión de los diversos sistemas en cada uno de los organismos, examine las condiciones en que podrían integrarse esos diversos mecanismos. En la fase de reflexión e incluso de aplicación que se ha alcanzado actualmente en las diversas organizaciones, parecería incluso conveniente que se realizase cuanto antes un estudio separado sobre este aspecto de los problemas a nivel interorganizacional.

^{23/} Consideraciones que complementan las que se han expuesto en informes anteriores relativos a los presupuestos por programas (JIU/REP/69/7), los sistemas de gestión del personal (JIU/REP/71/7), los sistemas de estimación de gastos (JIU/REP/72/10) y los métodos de planificación (JIU/REP/74/1).

Capítulo V

CONCLUSIONES, RESUMEN Y LISTA DE LAS RECOMENDACIONES

Necesidad de un nuevo esfuerzo mancomunado. Definición de la misión que habría de confiarse al Grupo de Trabajo del CCCA

71. Al responder en el presente informe a la cuestión planteada por el Consejo de Administración del PNUD sobre el futuro del sistema de estimación de gastos, sólo cabía ofrecer una indicación acerca de las orientaciones que puedan seguirse para llegar a soluciones. La implantación de éstos, si los Estados miembros estiman conveniente que sean estudiadas, sólo podrá llevarse a efecto mediante una labor mancomunada y parece sumamente oportuno que se encargue tal labor al Grupo de Trabajo del CCCA, que ha demostrado su eficacia. Por consiguiente, una de las recomendaciones más importantes del presente informe se referirá a la continuación de las actividades de ese Grupo de Trabajo, que debería contar, llegado el caso, con el concurso de diversos especialistas en algunos problemas determinados (estadísticos para los problemas de muestreo, autores de estudios sobre las cargas de trabajo para la generalización de estas investigaciones, especialistas en la evaluación para los estudios sobre los rendimientos, directores de oficinas de "management" para la estructura general de los sistemas de gestión). Si se acepta esta sugerencia, parecería especialmente oportuno que ese Grupo recibiera del Consejo de Administración del PNUD y de los órganos rectores de los organismos una misión lo más precisa posible. Las recomendaciones que se formulan al final del informe representan a este respecto sugerencias en cuanto a la definición posible de esa misión.

Resumen del informe

72. Antes de formular las recomendaciones, resumimos aquí muy brevemente el contenido del presente informe:

1^o) En lo que respecta al problema del reembolso de los gastos de apoyo, el autor del informe cree poder afirmar (capítulo II):

- que los resultados cuantificados que se han obtenido de la experiencia de estimación de gastos efectuada por los organismos en 1973 representan órdenes de magnitud válidas;
- que la manera como están concebidos los sistemas actuales no permitía proporcionar explicaciones sobre las diferencias advertidas entre los principales organismos;
- que la elección de los métodos de reembolso de los gastos de apoyo es una decisión de política en la medida en que define la cuantía de los reembolsos;
- que el interés técnico de las diversas fórmulas propuestas por el CCCA no permite establecer preferencias por una de ellas;
- que, por el contrario, parece conveniente que se ponga claramente de manifiesto en el futuro, y para cada uno de los organismos, la parte de los gastos de apoyo que asume el PNUD y la que se imputa a los presupuestos ordinarios.

2^o) En lo que respecta a la continuación de los sistemas de estimación de gastos el autor del informe considera (capítulo III):

- que la elaboración de tales instrumentos de estimación constituye una obra notable y que sería de lamentar que se dejara de proseguir una experiencia que ha exigido tales esfuerzos y que ha perfeccionado instrumentos de gestión tan valiosos;
- que la existencia misma de esos sistemas y los primeros resultados que han suministrado crean una situación nueva e importante en la medida en que ahora parece posible intentar una reducción real de los gastos de apoyo.

En efecto, parece posible actualmente aportar soluciones, por lo menos parciales, a problemas importantes que hasta la fecha no se han resuelto bien, y especialmente:

- a la definición de políticas que permitan economías,
- al control sistemático de la ejecución,
- a la evaluación de los resultados.

3^o) Podrán aportarse soluciones, o por lo menos principios de solución, a estos problemas si se procede a un nuevo enfoque de los sistemas actuales (capítulo IV), orientándolos, por una parte, hacia la investigación de los costos por proyecto o por tipo de proyecto (para las actividades de apoyo a las acciones operacionales) o más generalmente por productos (para las actividades de las divisiones orgánicas financiadas por los presupuestos ordinarios) y, por otra, hacia determinadas investigaciones complementarias sobre la aplicación, la eficacia inmediata ("effectiveness") y los rendimientos.

Esta nueva orientación se ha hecho posible gracias a:

- la existencia de instrumentos que han permitido instaurar los sistemas actuales;
- las informaciones que debería suministrar la generalización de los análisis de las cargas de trabajo ya emprendidos en diversos organismos, especialmente en lo que se refiere a las diferencias de estructura administrativa entre las organizaciones, a la influencia de las características de los diversos proyectos sobre la carga de trabajo que entrañan, y a la diversidad de los tipos y de los ritmos de trabajo;
- la utilización sistemática del método de muestreo;
- la modificación del método de cálculo de los "costos directos" de los proyectos;
- el desarrollo del cálculo de los rendimientos que deberían permitir en especial la adopción de tipologías precisas de proyectos y el examen de las correlaciones entre las principales características mantenidas y los éxitos o fracasos advertidos; podría realizarse igualmente el estudio de "indicadores de eficacia" y se podrían obtener datos interesantes mediante métodos de estadísticas de cálculo de costos para las labores repetitivas;

- el examen de una mejor inserción de los sistemas de estimación de gastos en sistemas completos de gestión.

Lista de recomendaciones

73. Recomendación nº I

Cuando el Consejo de Administración del PNUD haya adoptado una fórmula para el reembolso de los gastos de apoyo, los resultados de los sistemas de estimación de gastos deberían permitir a los jefes de las diversas organizaciones exponer a sus órganos rectores cuál es la parte exacta de los gastos de apoyo a los proyectos que se imputa a su presupuesto ordinario, y debería elaborarse en el futuro una fórmula para que estas previsiones de gastos quedaran claramente consignadas en los presupuestos ordinarios de las organizaciones (véanse los párrafos 15 y 16 supra).

74. Recomendación nº II

Los sistemas de estimación de gastos deberían continuarse, en las diversas organizaciones y en el PNUD, con posterioridad al 1º de enero de 1975, y reorientarse hacia el cálculo de los costos de los "productos" o "outputs" y, en lo que respecta a las actividades operacionales, de los "proyectos" (véanse el párrafo 7 y el capítulo III, párrafos 17 a 33 y párrafo 39).

75. Recomendación nº III

El Grupo de Trabajo del CCCA debería proseguir lo más rápidamente posible su labor; el Grupo debería completarse en la medida necesaria con especialistas en diversos problemas concretos (especialistas en muestreos, evaluación, estudios sobre las cargas de trabajo, sistemas de gestión); debería asignarse al Grupo la misión de presentar a los órganos rectores de las organizaciones interesadas 24/, a partir del año 1976, y al Consejo de Administración del PNUD, para su período de sesiones de enero de 1976, un estudio de conjunto y cierto número de resultados cuantificados. El estudio de conjunto debería referirse a las cuestiones mencionadas en las recomendaciones nº II, IV, V, VI, VII, VIII y IX del presente informe, y los resultados cuantificados son los aludidos en la recomendación nº X (véase el párrafo 71).

76. Recomendación nº IV

Las organizaciones deberían generalizar los estudios previos sobre las cargas de trabajo tales como los realizados ya por la FAO, la UNESCO y las Naciones Unidas (Oficina de Cooperación Técnica del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales). Esos estudios deberían poner de relieve las diferencias de distribución de las actividades de apoyo dentro de las diversas organizaciones debidas a diferencias de estructura administrativa, los tipos de trabajo de los diversos funcionarios que intervienen en esas actividades, las características de los ritmos de trabajo y, por último, la influencia de las principales características de los proyectos sobre las cargas de trabajo (véanse los párrafos 44 a 52).

24/ A la Asamblea General, en lo que respecta a las Naciones Unidas, por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

77. Recomendación nº V

La designación de los funcionarios encargados de llenar los informes de tiempo de trabajo y la determinación de los períodos durante los cuales han de llenar esos informes deberían hacerse en función de métodos de muestreo definidos con ayuda de los especialistas en tales métodos (véanse los párrafos 53 a 58).

78. Recomendación nº VI

Deberían estudiarse y aplicarse lo más rápidamente posible fórmulas a fin de que dentro de cada organización los directores de las divisiones sustantivas y los representantes de los funcionarios encargados de llenar los informes de tiempo de trabajo estén directamente asociados a la labor de formulación de los sistemas de estimación de costos y de rendimientos. La colaboración que se les pide debería referirse en especial a la formulación de "programas de trabajo detallados", de métodos de control de la ejecución de esos programas y a las relaciones entre los mecanismos para ese control y los sistemas de estimación de costos y de rendimientos (véanse los párrafos 30 a 32).

79. Recomendación nº VII

Deberían estudiarse nuevamente y diversificarse las fórmulas de los informes de tiempo de trabajo en función de los "tipos de trabajo", de modo que pueda obtenerse el mayor número de datos utilizables sin recargar la tarea del personal que debe llenar esos informes.

80. Recomendación nº VIII

Deberían realizarse estudios con miras a la elaboración de sistemas de medición de rendimientos y dichos estudios deberían tener por objeto, entre otras cosas:

- el establecimiento de tipologías de proyectos, es decir la identificación y clasificación de éstos de forma compatible en los diversos organismos según la lista de características que se defina,
- investigaciones preliminares relativas a la medición de rendimientos para determinadas categorías de proyectos o de productos mediante "indicadores de eficacia",
- la introducción de sistemas estadísticos de medición de costos para cierto número de tareas repetitivas (véanse los párrafos 62 a 69 y el anexo VI).

81. Recomendación nº IX

La introducción de sistemas de medición de costos y rendimientos en el seno del conjunto de mecanismos que constituyen los elementos de sistemas integrados de gestión debería ser objeto de un estudio de conjunto (véase el párrafo 70).

82. Recomendación nº X

Deberían suministrarse en 1976 a los órganos rectores de las organizaciones interesadas 25/ y al Consejo de Administración del PNUD resultados cuantificados respecto de:

25/ A la Asamblea General, en lo que respecta a las Naciones Unidas, por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

- las estadísticas obtenidas mediante los estudios sobre las cargas de trabajo, las diferencias de costos de los gastos de apoyo de los proyectos en función de sus diversas características, los costos medios correspondientes a las diversas actividades de apoyo definidas según una clasificación tal como la adoptada por la UNESCO o por la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en los estudios actuales y, por último, sobre los tipos y ritmos de trabajo;

- un programa inicial de verificación de las cifras precedentes mediante una experiencia de medición de costos por proyectos efectuada en un período de tres meses durante el año 1975 (véase el párrafo 71).

A N E X O S



Anexo I

CONDICIONES DE PREPARACION DEL PRESENTE INFORME

El Inspector encargado de preparar el presente informe ha seguido desde el comienzo las etapas del proceso de establecimiento de la contabilidad de costos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Anteriormente había preparado el informe JIU/REP/69/2 sobre los gastos de apoyo de los programas extrapresupuestarios y sobre los métodos de medición de los rendimientos y de los costos, la nota JIU/NOTE/71/2 sobre la contabilidad de costos y el informe JIU/REP/72/10 sobre el mismo tema.

La preparación del presente informe comenzó en julio de 1974 con el examen de los documentos existentes y el estudio de la petición hecha por el Consejo de Administración del PNUD. A finales del mes de julio se pidió información complementaria a todas las organizaciones interesadas. La mayoría de las respuestas y de los documentos necesarios se recibieron durante el mes de septiembre. A finales de septiembre, el Inspector examinó in situ, en Nueva York, los problemas relativos a las Naciones Unidas y al PNUD. En el curso del mes de octubre comenzaron a estudiarse en Ginebra las cuestiones relativas a la OMS y a la OIT y se hicieron visitas rápidas a la UNESCO, en París, a la FAO, en Roma, y a la ONUDI, en Viena. El final del mes de octubre y el mes de noviembre se dedicaron a la redacción del informe y a comprobar en Nueva York un cierto número de problemas concernientes a las Naciones Unidas y al PNUD.

Anexo II

PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS DE LA EXPERIENCIA DE ESTIMACION DE GASTOS EN LOS DIVERSOS ORGANISMOS

SISTEMA DE ESTIMACION DE GASTOS DEL CCCA

GASTOS DE PROYECTOS DEL PNUD Y GASTOS DE APOYO DE ORGANISMOS

Comparación entre organismos

Enero a diciembre de 1973

	Todos los organismos		FAO		OIT		ONUDI		Naciones Unidas NUEVA YORK		OMC	
	\$ 000	%	\$ 000	%	\$ 000	%	\$ 000	%	\$ 000	%	\$ 000	%
	GASTOS DIRECTOS DE PROYECTOS											
Personal de proyectos	121 157	67,5	53 575	66,0	21 719	78,5	11 899	73,8	25 605	63,9	8 359	58,0
Subcontratos	16 693	9,3	7 567	9,3	457	1,7	1 296	8,0	4 816	12,0	2 557	17,8
Capacitación	13 245	7,4	4 670	5,8	1 940	7,0	1 335	8,3	3 783	9,4	1 517	10,6
Equipo	21 643	12,1	11 404	14,0	2 821	10,2	1 347	8,4	4 438	11,1	1 633	11,3
Varios	6 730	3,7	3 991	4,9	719	2,6	236	1,5	1 449	3,6	355	2,3
TOTAL GENERAL	179 468	100	81 207	100	27 656	100	16 113	100	40 091	100	14 401	100
GASTOS DE APOYO POR FUNCION												
a) Planificación de programas	3 561	2,0	1 083	1,3	730	2,6	662	4,1	622	1,6	464	3,2
b) Formulación de proyectos	3 114	1,7	1 217	1,5	447	1,6	501	3,1	617	1,6	330	2,3
c) Ejecución de proyectos:												
1) Respaldo técnico	13 558	7,5	3 649	4,5	2 544	9,2	1 077	6,6	4 512	11,2	1 776	12,3
11) Respaldo no técnico	20 790	11,6	9 398	11,6	4 283	15,6	2 731	17,0	3 082	7,6	1 296	9,0
d) Evaluación posterior a los proyectos y actividades complementarias	861	0,5	294	0,4	206	0,7	61	0,4	207	0,5	93	0,6
TOTAL GENERAL	41 884	23,5	15 641	19,3	8 210	29,7	5 032	31,2	9 040	22,5	3 961	27,4
RECAPITULACION POR GRUPO DE GASTOS												
Oficinas y salas de conferencia	1 565	0,9	536	0,7	157	0,6	133	0,8	489	1,2	250	1,7
Servicios de oficina	2 295	1,3	556	0,7	420	1,5	349	2,2	780	1,9	190	1,3
Elaboración de datos	105	0,1	28		-		6		54	0,1	17	0,1
Servicios presupuestarios, financieros y administrativos	4 505	2,5	1 805	2,2	990	3,5	627	3,9	606	1,5	477	3,3
Administración de personal	5 494	3,0	1 781	2,3	1 415	5,2	863	5,3	1 057	2,7	378	2,6
Servicios de adquisiciones y subcontratos	2 092	1,2	633	0,8	437	1,6	406	3,1	400	1,0	126	0,9
Informes, publicaciones y documentación	727	0,4	170	0,2	111	0,4	169	1,1	64	0,2	213	1,5
Servicios de conferencia	1	-			1							
Servicios jurídicos generales	255	0,1	106	0,1	31	0,1			115	0,3	3	
Información pública	606	0,3	437	0,5	111	0,4					58	0,4
Biblioteca	504	0,3	303	0,4	14				133	0,3	54	0,4
Oficinas locales	2 869	1,6	803	1,0	1 180	4,3					886	6,1
Dependencias técnicas	20 866	11,6	8 483	10,4	3 343	12,1	2 389	14,8	5 342	13,3	1 309	9,1
TOTAL GENERAL	41 884	23,3	15 641	19,3	8 210	29,7	5 032	31,2	9 040	22,5	3 961	27,4

Anexo III

DESCRIPCION DE LAS EXPERIENCIAS REALIZADAS
EN LAS DISTINTAS ORGANIZACIONES

1. Las conclusiones a que se llegó durante la encuesta realizada en las distintas organizaciones se pueden resumir así;

- las experiencias realizadas, si bien tienen características comunes debidas a los esfuerzos de unificación realizados por el Grupo de Trabajo, especialmente en lo que concierne al cálculo de los gastos de apoyo, presentan importantes diferencias de método:
- estas diferencias se refieren esencialmente:
 - a) a la manera de concebir los "informes de tiempo de trabajo" y, en consecuencia, a los tipos de análisis buscados;
 - b) a los sistemas de reunión, control y centralización de estos informes y de los datos que contienen;
 - c) los métodos de cálculo, presentación y utilización de los resultados; por una parte, para las actividades de apoyo a los proyectos operacionales y, por otra, para las demás actividades, es decir, especialmente para las de las divisiones sustantivas en la sede de las organizaciones.

2. Informes de tiempo de trabajo

El examen de los diversos tipos de informes de tiempo de trabajo pone de manifiesto diferencias apreciables en cuanto a la manera de concebirlos y a los métodos utilizados. El cuadro que figura a continuación explica las principales características de estos documentos fundamentales.

COMPARACION DE LOS "INFORMES SOBRE LOS FIEMPCS DE TRABAJO" UTILIZADOS POR DISTINTAS ORGANIZACIONES

Características	Naciones Unidas	FNUD	ONJJI	OMS	OIT	PAC	UNESCO
Número de tipos de informe	1	1	1 Más 1 especial para el servicio de compras	1 (cambio de presentación en ensayo)	3 para los servicios sustantivos. Varios para los servicios administrativos	1	1 para los servicios sustantivos. 1 para los servicios administrativos
Frecuencia de presentación de los informes	Mensualmente. Sobre una base diaria	Semanalmente. Sobre una base diaria	Semanalmente, con posible análisis diario. Desde 1974, una sola semana por mes	Semanalmente. Sobre una base diaria	a) Para la Sede (división sustantiva) semanalmente. Sobre una base diaria b) Para los servicios regionales, presentación global mensual (porcentajes) c) Para los demás servicios, 4 semanas al año	Semanalmente, con posible análisis diario	a) Para los servicios sustantivos, presentación mensual global en porcentajes b) Para los servicios administrativos, 2 veces al año en porcentajes
Descripción de las actividades operacionales (apoyo técnico)	Las 5 categorías del Grupo de Trabajo indicadas en lenguaje claro, sin cifrar. Con indicación de las fuentes de fondos y asignación a una "actividad específica" del presupuesto	Indicaciones <u>por proyecto</u> , cifradas, con número y carácter del proyecto (por país, regional, subregional, etc.), más 3 de las 5 categorías del Grupo de Trabajo y otras 4 categorías, así como indicaciones relativas a las fuentes de fondos	Las 5 categorías del Grupo de Trabajo cifradas (A, B, C, D, E) con indicación de las fuentes de fondos y asignación a una "actividad específica" del presupuesto	Las 5 categorías del Grupo de Trabajo cifradas (SP, ST, SR, SA, SE) más una categoría para el apoyo general (SG) con indicación de la fuente de fondos e indicación de la oficina para la que se ejecuta el trabajo. A veces, la columna "actividades" permite indicar de qué proyecto se trata	Para la planilla de la Sede (servicios sustantivos), las 5 categorías del Grupo de Trabajo con indicación de la fuente de fondos (en lenguaje claro, sin cifrar)	Las 5 categorías del Grupo de Trabajo (solamente para el PNUD) cifradas (P, R, T, N, E)	<u>Por proyecto</u> . Aún no se han determinado los detalles
Descripción de las actividades de los programas ordinarios	Por "actividades específicas" definidas en el presupuesto (cifradas) más clasificación por funciones en 9 categorías (investigación, preparación del informe, obtención de datos, etc.) no cifradas	Clasificación según las fuentes de fondos de las actividades que no sean las operacionales	Por "actividades específicas" definidas en el presupuesto (76 en total) cifradas más clasificación por funciones (5 categorías: asistencia técnica, reuniones, promociones, investigaciones, etc.) sin cifrar	Clasificación de las actividades por asignaciones ("asignaciones especiales": Asamblea Mundial de la Salud, Consejo Ejecutivo, Comités regionales, Director General, etc.)	Para la Sede (servicios orgánicos) se establecen 6 categorías de funciones (investigación, información, reuniones, etc.) sin cifrar	Por elementos del programa definidos en el presupuesto o por elementos de subprograma indicados en lenguaje claro, más una clave a 2 niveles ("main code, sub-code")	Probablemente por unidades de programa del presupuesto aprobado. Aún no se han concretado los detalles

Este cuadro sugiere las siguientes observaciones:

3. La principal semejanza entre los diversos modelos de fórmulas se debe a que el Grupo de Trabajo del CCCA había elegido un método de análisis de las actividades de apoyo de los proyectos operacionales indispensables para facilitar la misma base de presentación y de cálculo de la cuantía de gastos correspondientes al Consejo de Administración del PNUD. Con excepción de la UNESCO, cuyo sistema de estimación de gastos aún no está a punto, y de la secretaría del propio PNUD, que por lo visto ha querido elegir un tipo de análisis más minucioso, todas las demás organizaciones han utilizado las cinco categorías de funciones definidas por el Grupo de Trabajo (véase párrafo 4 supra) para esas actividades de apoyo. Las categorías aparecen indicadas en cifra o en lenguaje claro para las cinco organizaciones que han realizado la experiencia en común.
4. El PNUD y la UNESCO, en cambio, han decidido emplear para esas mismas actividades de apoyo un análisis minucioso por proyectos, mientras que para las demás actividades solamente se dan indicaciones por fuentes de fondos, con referencias a las "actividades específicas" o bien, en su caso, a los elementos o unidades de programas del presupuesto. Las claves adoptadas son bastante comparables en el caso de tres de las organizaciones; en el caso de las Naciones Unidas y la OIT las indicaciones no están cifradas.
5. En general, la mayoría de las organizaciones han utilizado el mismo método de notación de los tiempos de trabajo. Se trata de una base diaria de notación de las horas de trabajo; la frecuencia de presentación de los informes es semanal en cinco de las organizaciones (PNUD, ONUDI, OMS, OIT, FAO) y para las Naciones Unidas solamente mensual. La UNESCO, en cambio, se propone adoptar un sistema mucho más flexible: notaciones en porcentajes en planillas mensuales (y sin referencia diaria).
6. La mayoría de las organizaciones ha utilizado un solo modelo de formulario de informe (distinto para cada una de ellas), adaptable a todos los tipos de trabajo comprendidos en la encuesta. Sólo tres organismos consideraron conveniente diferenciar los modelos:
 - la ONUDI ha previsto un modelo especial para los funcionarios del servicio de adquisición y contratación de equipo técnico (TEPCO);
 - la UNESCO ha previsto formularios diferentes para el análisis de los tiempos de trabajo de los servicios técnicos y el de los tiempos de trabajo de los servicios administrativos;
 - finalmente, la ONUDI ha realizado diversificaciones mucho más pronunciadas ya que, solamente para los servicios sustantivos, se han elaborado tres formularios distintos para la Sede, los servicios regionales y las oficinas auxiliares (branch offices), y para los servicios administrativos se han utilizado seis u ocho formularios distintos.

7. Por último, para las actividades financiadas por los programas ordinarios los métodos de análisis varían considerablemente. La estructura presupuestaria es fundamental en este caso porque, para todas las organizaciones (salvo quizás para la OMS), son los elementos básicos del programa, tal como se presentan en los presupuestos (actividades específicas, elementos de programas o de subprogramas, unidades de programas), los que sirven para identificar las actividades. En este punto, en cambio, el desglose en funciones o tipos de trabajo distintos no fue armonizado por el Grupo de Trabajo del CCCA y, en consecuencia, se han elegido los sistemas más diversos: nueve categorías para las Naciones Unidas, cinco para la ONUDI, seis para la OIT, clasificación por "asignaciones" para la OMS, etc. La única manera de poder apreciar las ventajas respectivas de los distintos métodos utilizados es confrontarlos con los resultados a que se ha llegado con ellos (o a que se hubiera podido llegar en su día si se hubieran utilizado sistemática o plenamente).

De todos modos, hay que examinar antes los métodos de centralización de esas informaciones.

Métodos de reunión, control y centralización de las informaciones

8. Hemos recurrido nuevamente a un cuadro sintético como método de presentación para describir sucintamente los distintos métodos de reunión, control y centralización de las informaciones.

COMPARACION DE LOS METODOS DE REUNION, CONTROL Y CENTRALIZACION DE LAS INSTRUCCIONES

Características	Naciones Unidas	FNUD (1974 solamente)	ONU/DI	UNIS	CIT	TAO	UNESCO
Número y tipo de funcionarios que llenan los informes	Todos los funcionarios del cuadro orgánico del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (con la excepción de las oficinas del SGA y de su adjunto y de la oficina de administración y finanzas). Es decir, unos <u>400 funcionarios</u>	Los "oficiales regionales" de las oficinas regionales del FNUD (en la Sede). <u>90 funcionarios del cuadro orgánico más 1 G-5 y 1 G-1</u>	<u>106 funcionarios del cuadro orgánico</u> de una plantilla total de 267 en esta división, más 65 funcionarios del cuadro orgánico de la División de Cooperación Técnica y del servicio de compras de una plantilla total de 122	<u>281 personas</u> en la sede de Ginebra, de las divisiones sustantivas (de una plantilla total de 601). <u>206 personas</u> de una plantilla total de 595, en 5 regiones (con exclusión de América)	<u>283 funcionarios del cuadro orgánico</u> de una plantilla total de 486 en las divisiones sustantivas de la Sede, más 114 P del cuadro orgánico, 87 de servicios generales en los servicios regionales y locales (de una plantilla total de 332)	<u>492 funcionarios del cuadro orgánico y 478 de servicios generales</u> (es decir, 670 personas de una plantilla total de 1.422 personas en esas divisiones)	Están previstas unas <u>600 personas</u>
Asesoramiento y control para los funcionarios	No hay supervisión a nivel central. No hay asesoramiento ni control	Un funcionario con la misión especial de tratar individualmente con los funcionarios interesados (especialmente para el sistema de cifra)	El jefe de proyecto del sistema de estimación de gastos celebra entrevistas con todos los funcionarios interesados	Conferencias de información previas en las sedes y en las regiones. Prestación de asistencia y asesoramiento, control por computadora de la validez del sistema de cifra	Conferencias de información previas en las sedes y en las regiones. En cada departamento hay un coordinador que se encarga del enlace con los funcionarios que han de preparar los informes	Organización de diversas reuniones de trabajo interdepartamentales para la introducción del sistema. Supervisión de los funcionarios por jefes de servicio y por la auditoría	Aún no se ha previsto
Material distribuido	1 memorando y 1 nota de instrucciones (9.3.1973)	1 nota de instrucciones y 1 adición (sin referencia ni fecha). 1 programa de capacitación	1 nota de instrucciones (guía y sistema de cifra (febrero de 1973) y varios memorandos	1 manual e instrucciones para la preparación de los informes de tiempo de trabajo (con indicación de la clave)	"Directrices sobre la manera de preparar y presentar los estados estimativos por programa del trabajo efectuado"	Distintas circulares sobre la gestión del programa, sobre la forma de llenar los informes, la clave, el procedimiento, etc.	Se están esperando las instrucciones y están en curso los trabajos de las reuniones preparatorias
Tipo de centralización de las informaciones	Centralización manual efectuada mensualmente al nivel de las divisiones sustantivas por los funcionarios administrativos de cada división. Planillas mensuales por división que se envían a un funcionario de los servicios de administración y financieros del Departamento que prepara un resumen semestral (únicamente para los gastos de apoyo) y lo transmite a la división de contabilidad	Informes individuales de tiempo de trabajo transcritos a tarjetas perforadas. Centralización mediante computadora. Costo de 3.000 a 4.000 dólares por 400 tarjetas con 17 asientos en cada tarjeta, o sea, unos 7.000 datos al mes	Los informes de tiempo de trabajo se inscriben individualmente en planillas cifradas que resumen la situación por semana. Estos documentos se trasladan a tarjetas perforadas y se centralizan mediante computadoras	Centralización mediante computadora. Excepcionalmente algunas operaciones son manuales	Centralización mediante computadora, a no ser para los datos obtenidos "sobre el terreno"	Centralización manual. Se está examinando la centralización mediante computadora	Centralización manual de las 600 planillas mensuales previstas

(continúa)

COMPARACION DE LOS METODOS DE REUNION, CONTROL Y CENTRALIZACION DE LAS INFORMACIONES (continuación)

Características	Naciones Unidas	FNUJ (1974 solamente)	ONUJI	O S	OIP	" O	UNESCO
Servicio encargado de la formulación, el control y los análisis	<p>a) Administración y finanzas departamentales, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales</p> <p>b) Un administrador de la oficina de la División de Contabilidad</p> <p>c) La División de Presupuesto participa en la formulación. No se ha designado ningún funcionario para que se encargue de centralizar el conjunto de la operación</p>	Servicio de Información Administrativa. Dirección de Gestión Administrativa y Finanzas. Cuatro personas a media jornada	Un jefe de proyecto especializado asistido por un funcionario del cuadro de servicios generales	Un jefe de proyecto especializado (asistido por un funcionario del cuadro de servicios generales) en la División de Presupuesto y Finanzas	Un jefe de proyecto especializado, jefe de los servicios de Administración (MSB)	El jefe de proyecto especializado es jefe de servicio de contabilidad: es responsable de la ejecución. La formulación depende del grupo interdepartamental sobre la gestión del programa en el que participan los jefes de la División de Contraloría y de la Oficina del Programa y del Presupuesto y del servicio de los métodos de gestión	Se ha asignado la responsabilidad a la oficina encargada de organización y métodos
Reacciones de los funcionarios	Algunos funcionarios se negaron a llenar las planillas. No se ha entablado ningún diálogo sobre este problema	Se ha tropezado con dificultades para proseguir la experiencia en forma tan laboriosa. No hay posibilidades de extender a los representantes residentes planillas de tiempo de trabajo mal adaptadas	Desde que ya no se exige el informe más que una semana al mes ha sido más difícil mantener la disciplina	Se ha señalado en muchos casos que la preparación de los informes es operación enojosa. Por otra parte, en muchos casos se ha manifestado interés por los resultados por división	Muchas reacciones positivas en la medida en que el sistema está concebido como un instrumento de gestión, a pesar de la carga que evidentemente el sistema impone a los funcionarios que llenan los informes	Muchas reacciones positivas a pesar de las dificultades normales que supone el intercambio de información con las divisiones interesadas	El sistema aún no está en vigor

Este cuadro permite hacer las observaciones siguientes:

9. El número y el tipo de funcionarios que llenan los informes de tiempo de trabajo varían apreciablemente según las organizaciones. Lo que aquí importa no es el número de funcionarios designados, ni siquiera la proporción entre ese número y el total de la plantilla, sino el método que se ha adoptado para designarlos. En la mayoría de los casos, salvo en la FAO y en la OIT, solamente se han seleccionado funcionarios del cuadro orgánico, siendo así que hay un gran número de funcionarios del cuadro de servicios generales que desempeñan funciones que no son simplemente complementarias de las de los del cuadro orgánico. Lo que aún tiene más importancia es que las funciones desempeñadas por los funcionarios designados al efecto, especialmente en lo que concierne a las actividades de apoyo de los proyectos, no son las mismas en cada organización. Para el futuro, se debería pensar en la adopción de un método que permita analizar por medio de los informes de tiempo de trabajo los mismos tipos de actividades, cualquiera que sea la estructura de la organización de que se trate (véanse los párrafos 60 y 61 del informe).

10. En general, con excepción de las Naciones Unidas, se ha prestado la asistencia debida a los funcionarios encargados de llenar los informes y se ha ejercido el debido control de la exactitud.

11. La centralización se ha hecho por medio de computadoras, a partir de los propios informes transcritos a tarjetas perforadas, en cuatro de las seis organizaciones que han realizado la experiencia. En el futuro, se debería poder generalizar esta centralización por computadora.

12. En general, la responsabilidad por el funcionamiento del sistema se ha centralizado en las manos de un "administrador del proyecto", salvo en las Naciones Unidas. Evidentemente, la responsabilidad de concebir la operación exige la cooperación de diversos servicios.

13. En general, la experiencia ha parecido laboriosa a los funcionarios encargados de llenar los informes de tiempo de trabajo. Solamente las organizaciones que facilitaron resultados detallados a cada división o a cada uno de los servicios que había participado en la operación han podido mantener el interés por el sistema. Así ha ocurrido en el caso de la FAO, la OIT, la OMS y la ONUDI. El PNUD comenzó su experiencia demasiado tarde para poder proceder de ese modo y su análisis por proyectos ha sido particularmente difícil para los funcionarios interesados. Las Naciones Unidas no organizaron un diálogo, lo que llevó a negativas sistemáticas y comprensibles pese a que la disciplina impuesta fue aceptada de modo bastante general, aunque sin interés. Es indudable que sólo una colaboración estrecha de los jefes de servicio y de los propios funcionarios para la labor de concebir y aplicar el sistema puede asegurar buenos resultados y contribuir eficazmente a mejorar la gestión (véanse párrafos 30 a 32 del informe).

Los métodos de cálculo y de presentación de los resultados

14. Actividades de apoyo a los proyectos operacionales. Distinguiremos las actividades de apoyo a los proyectos operacionales de las demás actividades. En el caso de las actividades de apoyo, los resultados obtenidos a partir de los métodos normalizados establecidos por el Grupo de Trabajo se exponen y comentan en el informe mismo (párrafos 4, 5 y 10 a 14) y las cifras principales se mencionan en el anexo II. Hay que añadir que en el momento en que redactamos este informe, la secretaría del PNUD está a punto de obtener los primeros resultados de un análisis de informaciones recogidas durante su experiencia de estimación de los gastos por proyectos. De todos modos, estos análisis aún no están terminados. Los que hemos recibido hasta la fecha abarcan solamente

dos meses de resultados centralizados. Los análisis ponen de manifiesto diferencias en el peso relativo de las diversas funciones de apoyo entre las distintas oficinas regionales, por una parte, y entre las diversas categorías de proyectos clasificados por región y por sector económico o social, por la otra. Sería muy útil que una vez que se haya analizado el conjunto de los resultados, la secretaría del PNUD prepare un documento donde se presenten las principales enseñanzas así obtenidas.

15. Otras actividades. La utilización de los sistemas de estimación de gastos como instrumento de gestión se ha ensayado seriamente en diversos organismos y de esa manera se han obtenido informaciones interesantes. Cuatro organismos (OIT, FAO, ONUDI y OMS) han tratado de suscitar el interés de las divisiones sustantivas por los resultados que a ellas incumben. Además, dos de esos organismos (OIT y FAO) han intentado una utilización general de los resultados globales.

16. En la FAO los resultados globales se utilizan de manera original, ya que los datos obtenidos mediante el sistema de estimación de gastos se integran en la contabilidad general de la organización. Así, se facilita para cada programa un desglose del total de gastos entre los distintos "elementos (o subelementos) del costo", bien se trate de los programas sustantivos para los que se hayan llenado planillas de tiempo de trabajo o de otros programas para los que se hayan utilizado claves de distribución. El interés de esa presentación global merece un examen ulterior. En todo caso, es indudable que permite a cada división tener una idea exacta de la distribución de sus gastos. Por su parte, la OIT ha tratado de hacer un análisis global de los resultados y esta labor ha abarcado todos los aspectos de la organización (gastos totales de las dependencias técnicas, proyectos de cooperación técnica, apoyo a los proyectos, **comparación con los demás organismos**, programas no técnicos, programas técnicos, etc.). Parece que de ese análisis pueden extraerse algunas lecciones, pero es evidente que se obtendrían aún más si se hubiera realizado un trabajo del mismo tipo en los demás organismos.

17. De manera más general, los dos organismos mencionados, así como la OMS y la ONUDI, han comunicado frecuentemente (cada trimestre) los resultados de los análisis del sistema de estimación de gastos al conjunto de las divisiones y, especialmente, a las que habían llenado los informes de tiempo de trabajo. Esas comunicaciones quedaron sin contestación algunas veces, pero en un número de casos bastante grande han permitido realizar un análisis de los gastos internos e incluso a veces estudios comparativos entre los servicios que efectúan los mismos tipos de trabajo. Es indudable que este método de utilización de los resultados del sistema por las propias divisiones es el que mejor permitiría obtener un verdadero instrumento de gestión. No obstante, es evidente que los tipos de análisis por insumos de trabajo (inputs) que podrían facilitar los sistemas existentes tienen mucho menos interés que los análisis del costo por productos (outputs). Así se desprende claramente de la actitud al respecto de las distintas divisiones en la mayoría de los organismos. Es un problema que está vinculado directamente al de la estructura presupuestaria.

18. Por último, ya hemos señalado que las Naciones Unidas (Sede de Nueva York) no utilizó los resultados centralizados sobre más actividades que las de apoyo a los proyectos. No obstante, hay que señalar que la División de Contabilidad preparó en julio de 1974 un informe sobre la introducción del sistema en la Sede, Nueva York. En él se ofrece esencialmente una revisión de los resultados por "elementos del costo" y explicaciones sobre las claves de distribución utilizadas.

Anexo IV

NOTA SOBRE EL CONCEPTO DE "PRODUCTOS" O "OUTPUTS"

1. Conviene precisar el concepto de "productos" o "outputs". Es posible que el esquema que figura a continuación permita formarse una idea más clara de lo que se trata. En la primera columna se presenta el tipo de trabajo realizado por el personal, bien sea en la Sede o sobre el terreno (inputs), en la segunda columna se dan ejemplos de los productos (outputs) de esos trabajos, y en la tercera columna figuran ejemplos de los tipos de objetivos que se tiene el propósito de alcanzar con la utilización de esos productos.

I

Trabajo realizado ("inputs")
(Horas de trabajo correspondientes a determinados "tipos de trabajo")

II

Productos ("outputs")

III

Objetivos generales fijados

ACTIVIDADES OPERACIONALES

Apoyo de los proyectos (administradores de las sedes, de los servicios regionales y representantes residentes):

Contratación de expertos, compra de equipo, adjudicación de becas, trabajo administrativo de programación y de formulación, etc.

Ejecución de los propios proyectos:

Trabajos de los expertos, formación, participación directa, redacción de informes, etc.

Planes de trabajo de cada división, sección y planes de operaciones de los proyectos

PROYECTOS EJECUTADOS

Estudios generales
Estudios de viabilidad
Construcción de instituciones
Asesoramiento técnico
Capacitación, etc.

Costos que se calculan por dependencia sumando el total de los gastos de apoyo de cada proyecto y los gastos de ejecución del proyecto

OBJETIVOS

Ayuda para el desarrollo de los países miembros

En la mayoría de los casos es posible la cuantificación si se han definido claramente los objetivos

ACTIVIDADES ORGANICAS

Investigación: obtención y elaboración de datos
Redacción de documentos sobre informes
Obtención y distribución de informaciones
Administración general, etc.

"PRODUCTOS" ("outputs")

Estudios y documentos
Informes
Publicaciones
Reuniones organizadas (de distintos tipos)
Normas definidas, convenciones firmadas
Documentos administrativos (presupuesto, plan, etc.)

Los costos se calculan para cada dependencia o conjunto identificado

OBJETIVOS

Contribución a la cooperación internacional
Definición de principios y de marcos comunes de trabajo
Difusión de ideas o de normas, etc.

Es posible la cuantificación en las mismas condiciones que para la asistencia técnica

Nivel del sistema de estimación de los gastos/

Nivel de los planes de trabajo de los presupuestos de los programas por países y de los informes de los Directores Generales o Secretarios Generales sobre los trabajos de las organizaciones/

Nivel de las resoluciones de los "objetivos de etapas a plazo medio" definidos en los planes a plazo medio y en los informes sobre los trabajos de las organizaciones/

2. En la fase de preparación de las actividades, que es la de la planificación y la formulación del presupuesto, el cuadro que precede debería leerse de derecha a izquierda (es decir, del plan a plazo medio al presupuesto y del presupuesto a los planes de trabajo detallados). Por el contrario, en la fase de ejecución el cuadro se puede leer de izquierda a derecha, es decir, del trabajo realizado al objetivo conseguido. En ambos sentidos, el paso por la columna central donde figuran los productos que son el resultado inmediato de la actividad (prevista o realizada) del personal utilizado por las organizaciones, representa evidentemente una etapa muy importante. La identificación precisa de esos productos es tanto más útil para el buen funcionamiento del conjunto de los mecanismos cuanto que la política de la organización en una esfera determinada se define por la elección de esos productos, que los esfuerzos de todo el personal deben concentrarse en la fabricación de los mismos y que la eficacia del conjunto de la política emprendida se puede apreciar estudiando la repercusión de cada uno de ellos. Hay que precisar estos tres aspectos.

3. Si bien los objetivos que se han de alcanzar se determinan por decisiones de política (cartas, constituciones, resoluciones de los órganos rectores, etc), la elección de los medios, en realidad de los conjuntos de "productos", suelen hacerla las secretarías. Ahora bien, para lograr un objetivo determinado o para encaminarse a él, casi siempre se puede elegir entre dos o más soluciones que representan listas de productos distintos. Por ejemplo, para difundir una idea o una norma recomendada por una resolución, se puede optar por publicaciones, reuniones, jornadas de propaganda, películas, emisiones de radiodifusión o de televisión, cursos de formación, negociaciones con vistas a convenciones, etc. Se pueden concentrar los esfuerzos en uno de esos medios o combinar varios de ellos. En todos los casos, esos "productos", que se señalarán como objetivos de trabajo inmediato al personal, vendrán determinados por esta elección inicial. Así, pues, la identificación de los "productos" menos costosos y más eficaces para lograr el objetivo es un problema de gran importancia para cuya solución sería de inapreciable utilidad contar con métodos técnicos.

4. Cuando se formulan los "planes de trabajo", que de hecho no son más que la lista de los "productos" que se ha decidido fabricar para lograr el objetivo, el problema consiste entonces en asegurar su buena ejecución, es decir, especialmente en respetar los plazos que se hayan previsto; así, pues, partiendo de los planes de trabajo detallados en los que se enumeran los productos y se precisa su calendario (véanse los párrafos 28 y 30) pueden establecerse sistemas de control de la ejecución.

5. Por último, cuando se puede partir de "productos" bien identificados, cabe abordar el cálculo de los rendimientos (véase el párrafo 62 del informe).



Anexo V

LISTA DE DOCUMENTOS RELATIVOS A LOS SISTEMAS DE ESTIMACION DE GASTOS

<u>Año</u>	<u>Documentos</u>	<u>Fecha</u>	<u>Presentado por</u>	<u>Contenido</u>
1969	JIU/REP/69/2	enero de 1969	DCI	Gastos de apoyo y contabilidad de costos

1971	DP/L.176	26 de abril de 1971	PNUD	Gastos generales
	E/5043/Rev.1	junio de 1971	PNUD	Gastos generales
	Sin referencia	julio de 1971	OMS	Estudio especial sobre el reembolso de los gastos generales
	JIU/NOTE/71/2	17 de septiembre de 1971	DCI	Contabilidad de costos
	E/5081	5 de noviembre de 1971	CAC	Gastos generales
	DP/L.212	29 de diciembre de 1971	PNUD	Gastos generales
	DP/L.212/Add.1	29 de diciembre de 1971	PNUD	Informe de la CCAAP sobre los gastos generales

1972	E/5092	febrero de 1972	PNUD	Gastos generales
	COORD/R.930	11 de marzo de 1972	CAC	Gastos generales y contabilidad de costos
	DP/L.225	3 de abril de 1972	PNUD	Gastos generales
	E/5185/Rev.1	junio de 1972	PNUD	Gastos generales
	DP/L.225/Add.1	5 de junio de 1972	PNUD	Informe del CCCA
	JIU/REP/72/10	octubre de 1972	DCI	Informe sobre la introducción de una contabilidad de costos en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<u>Año</u>	<u>Documentos</u>	<u>Fecha</u>	<u>Presentado por</u>	<u>Contenido</u>
1972	DP/L.251	29 de noviembre de 1972	PNUD	Informe del CCCA sobre la aplicación del sistema de estimación de gastos
	DP/L.251/Add.1	14 de diciembre de 1972	PNUD	Se presenta el informe JIU/REP/72/10
	DP/L.251/Add.2	14 de diciembre de 1972	PNUD	Informe de la CCAAP sobre los gastos generales
	Resolución 2975 (XXVII) de la A. G., diciembre de 1972			Medidas para reforzar los organismos de ejecución del PNUD

1973	DP/L.251/Add.3	10 de enero de 1973	PNUD	Gastos generales de los organismos
	DP/WGAFM/Working paper 7 (13)	16 de febrero de 1973	PNUD	Gastos generales de los organismos
	COORD/R.985	9 de marzo de 1973	CAC	Informe del CCCA sobre los sistemas de estimación de gastos
	DP/L.271/Add.1	7 de febrero de 1973	PNUD	Gastos generales
	DP/L.285 y Corr.1	27 de abril de 1973	PNUD	Gastos generales
	DP/L.291/Add.3	18 de junio de 1973	PNUD	Informe del Comité de Presupuesto y Finanzas al Consejo de Administración del PNUD sobre los gastos generales
	E/5365/Rev.1	junio de 1973	PNUD	Informe del Consejo de Administración del PNUD al ECOSOC
	A/CN.1/L.34 y Corr.1	11 de mayo de 1973	ONU	Informe del CCCA por el que presenta a la CCAAP las observaciones sobre el informe de la DCI
	CL.60/3	junio de 1973	FAO	Informe de la reunión conjunta del Comité del Programa y del Comité de Finanzas
	GB/90/10/31	mayo-junio de 1973	OIT	Tercer informe de la Comisión de Presupuesto y de Administración

<u>Año</u>	<u>Documentos</u>	<u>Fecha</u>	<u>Presentado por</u>	<u>Contenido</u>
1973	92 Ex/8	20 de marzo de 1973	UNESCO	Observaciones provisionales del Director General sobre el informe de la DCI
	92 Ex/46 Par II	9 de junio de 1973	UNESCO	Informe de la Comisión Administrativa
	92 Ex/Decisión	5 de junio de 1973	UNESCO	Decisión
	93 Ex/42	9 de octubre de 1973	UNESCO	Informe de la Comisión del Programa
	EB/52/13	23 de mayo de 1973	OMS)	Contabilidad de costos
	EB/52/SR/2	28 de mayo de 1973	OMS)	
	EB/52/20	-	OMS)	
	COORD/R/1004	13 de septiembre de 1973	CAC	Informe del CCCA sobre los sistemas de estimación de gastos
	DP/22	14 de noviembre de 1973	PNUD	Gastos generales
	DP/31	5 de noviembre de 1973	PNUD	Observación del CCCA sobre el sistema de estimación de gastos
	DP/37	17 de diciembre de 1973	PNUD	Disposiciones flexibles. Gastos generales

1974	DP/L.294/Add.3	28 de enero de 1974	PNUD	Informe del Comité de Presupuesto y Finanzas sobre los gastos generales
	DP/L.293/Add.4	31 de enero de 1974	PNUD	Gastos generales
	COORD/R.1032	8 de marzo de 1974	CAC	Gastos generales e introducción de los sistemas de estimación de gastos
	COORD/R.1020/Rev.1/Add.1	11 de marzo de 1974	CAC	Gastos generales
	COORD/R.1033	21 de marzo de 1974	CAC	Informe de la Junta Interorganizacional
	COORD/R.1044	15 de abril de 1974	CAC	Gastos generales
	DP/54	24 de abril de 1974	PNUD	Actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas para los programas de asistencia técnica

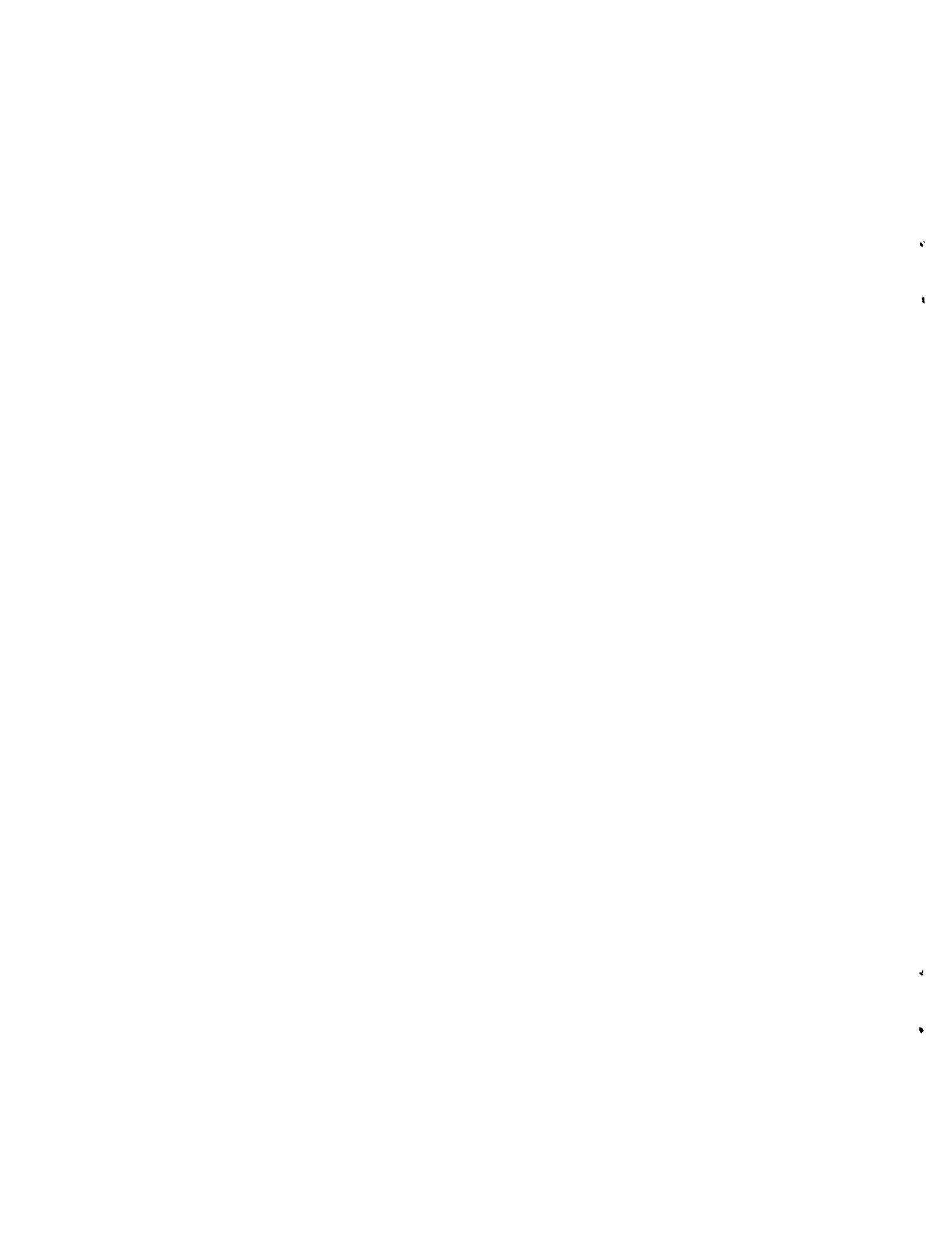
<u>Año</u>	<u>Documentos</u>	<u>Fecha</u>	<u>Presentado por</u>	<u>Contenido</u>
1974	DP/56	22 de abril de 1974	PNUD	Perspectivas financieras del PNUD
	COORD/R.1034/Add.2	25 de abril de 1974	CAC	Medición del trabajo y costos de los servicios de conferencias
	CCAQ/SEC/327/FB	1º de mayo de 1974	CCCA	Sistema de estimación de gastos (quinto informe del Grupo de Trabajo)
	DP/65	8 de mayo de 1974	PNUD	Gastos generales
	COORD/SR.61/2	9 de mayo de 1974	CAC	Segunda sesión del 61º período de sesiones. Problemas de políticas relativos a los gastos generales
	DP/L.295/Add.2	18 de junio de 1974	PNUD	Informe del Comité de Presupuesto y Finanzas sobre los gastos generales
	DP/76	5 de junio de 1974	PNUD	Gastos generales
	DP/77/Add.5	1º de noviembre de 1974	PNUD	Informe de la FAO sobre los sistemas de estimación de gastos por proyectos

Anexo VI

REPRODUCCION DEL PARRAFO 50 DEL INFORME JIU/REP/72/10 RELATIVO AL PROBLEMA DEL CALCULO DE LOS COSTOS DE LAS "TAREAS REPETITIVAS"

"En los diversos sistemas propuestos se prevé que el tiempo de trabajo de los funcionarios de servicios generales se distribuya entre los sectores de programa proporcionalmente al de los funcionarios del cuadro orgánico para los que trabajan (véase el Apéndice 10 del segundo informe del Grupo de Trabajo del CCCA y la página 7 del anexo IV de la propuesta de la UNESCO). Las actividades de los funcionarios de servicios generales en los demás sectores, en particular en los servicios de administración general, se distribuyen en función de claves que corresponden a veces, como ya hemos visto, a facturaciones hechas por los jefes de sección. Tales métodos son perfectamente aceptables para la determinación del costo de los programas o de los gastos de apoyo de los programas. Sin embargo, podrían completarse con facilidad y utilidad con otros tipos de medición y de cálculo en lo que respecta a ciertas actividades repetitivas, lo que facilitaría la obtención de los "costos normales": costos de mecanografía, de impresión, de reproducción, de traducción de una página de determinado tipo de documento, costo de preparación de un documento de contratación, una nómina, de una orden de compra o una autorización de viaje, costo de una hora de interpretación, etc.

Para estas tareas repetitivas, los métodos más eficaces son los métodos estadísticos de medición de los tiempos de trabajo en el caso de la mayoría de los funcionarios de servicios generales. En ciertos casos, más raros, puede tratarse de funcionarios del cuadro orgánico cuando tales labores repetitivas constituyen, como la de traducción o la interpretación por ejemplo, una actividad estrictamente intelectual. Un sistema completo de contabilidad de costos no puede ignorar ni tales tipos de datos sobre los costos normales básicos ni los métodos estadísticos sencillos que permiten obtenerlos. Me parece sumamente conveniente que las organizaciones piensen desde ahora en estudiar la forma de adoptar en el futuro métodos complementarios de este tipo y que fijen un calendario para su puesta en práctica. Las ventajas que se obtendrían con esta información complementaria (posibilidad de efectuar comparaciones detalladas entre los organismos, verdadera radiografía de todos los servicios) me parecen de todo punto superiores al costo que pueden suponer, que, por otra parte, debería ser muy reducido."



3

4

5

6

4
,
,

4
,
,