



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
GENERAL

A/C.5/776
11 agosto 1959
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Decimocuarto período de sesiones

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DE 1960

Forma de presentación del presupuesto

(Informe del Secretario General)

Introducción

1. La actual forma de presentación del presupuesto fue aprobada por la Asamblea General en febrero de 1957 por un período experimental de dos años, atendiendo a la recomendación unánime de la Quinta Comisión. En consecuencia, la Asamblea General examinará en su decimocuarto período de sesiones la cuestión de si debe conservarse con carácter permanente esta forma de presentación. Como se ha indicado en el preámbulo del proyecto de presupuesto para 1960, el Secretario General opina que las ventajas que se esperaban cuando se adoptó la actual forma de presentación del presupuesto han venido obteniéndose gradualmente, sin perjuicio del carácter pormenorizado e informativo de los datos que se requieren para evaluar como conviene las propuestas presupuestarias. Esto no quiere decir que se haya alcanzado un nivel de perfección, pero todo parece indicar que el uso de la actual forma de presentación, con la distribución adoptada, tendrá resultados cada vez más satisfactorios.
2. La actual estructura del presupuesto se basa en propuestas hechas por el Secretario General en 1955 y 1956 (A/C.5/639 y A/C.5/662) y examinadas por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/3081 y A/3372). Las propuestas del Secretario General recogían la experiencia adquirida durante los años 1946 a 1956 en la preparación, revisión y administración del presupuesto anual de la Organización, y perseguían el propósito de mejorar la presentación, revisión y administración del presupuesto reagrupando los gastos de índole análoga

y evitando la proliferación de partidas presupuestarias a medida que se ampliaban las actividades de la Organización. Así por ejemplo, el proyecto de presupuesto para 1960 está presentado en ocho títulos y 20 secciones, en tanto que el de 1957 tenía 12 títulos y 40 secciones.

3. En el preámbulo del Secretario General al proyecto de presupuesto para 1958 (A/3600, párrafos 10 a 12) se exponen las ventajas adicionales que se espera obtener con la aplicación de la forma revisada de presentación del presupuesto. En resumen, esas ventajas son las siguientes:

- i) La Asamblea General y sus órganos auxiliares podrán hacerse cargo mejor de la finalidad concreta a que obedece la presentación del proyecto de presupuesto, y ejercer una fiscalización más rigurosa sobre el importe total de determinados gastos con respecto a la cifra global del presupuesto. Al mismo tiempo, se ampliarían las atribuciones del Secretario General para efectuar transferencias de partidas de índole análoga, y se corregiría la vieja anomalía de las transferencias de créditos dentro de una misma sección entre partidas que no guardan ninguna relación entre sí.
 - ii) El Secretario General ha de estar en mejores condiciones para poner en práctica la política establecida de flexibilidad en el intercambio de personal no solamente entre los departamentos de la Sede sino entre todas las dependencias de las Naciones Unidas.
 - iii) Teniendo en cuenta que la Asamblea General habrá de aprobar consignaciones de créditos agrupados en secciones más amplias, el Secretario General tendrá la obligación de llevar a cabo un segundo examen crítico de las necesidades reales cuando llegue el momento de asignar los créditos.
4. Como se ha manifestado antes, se están obteniendo gradualmente las ventajas que se esperaban. Dentro de los límites de las consignaciones presupuestarias anuales, el Secretario General ha podido trasladar a algunos miembros del personal a regiones donde los requerimientos de los programas revisten indudable urgencia, y atender con los recursos existentes, en parte por lo menos, a ciertas funciones de carácter extraordinario que hubo de desempeñar la Organización, tales como

las derivadas de los acontecimientos ocurridos en el Oriente Medio. Gracias a esta flexibilidad para el traslado de personal, el Secretario General ha podido evitar que en los cálculos para 1960 se incluya una solicitud a la Asamblea en el sentido de aumentar la plantilla del cuadro orgánico de la Sede. Las revisiones de los cálculos presupuestarios iniciales para 1958 y 1959 se limitaron al mínimo indispensable para hacer frente a programas de trabajo de alta prioridad cuya ejecución obedecía a decisiones de la Asamblea General o de los Consejos.

5. Además, no solamente se trata de un "segundo examen crítico" de las necesidades reales de las distintas zonas de trabajo en el momento de asignar los créditos, sino que gracias a la nueva forma de presentación resulta posible, y quizás aun necesario, llevar a cabo una continua revisión de los programas y prioridades durante todo el año de trabajo sobre la base de las necesidades de las dependencias a medida que esas necesidades se vayan presentando, y constituye simultáneamente un incentivo para la revisión y simplificación de prácticas actuales que afectan a otros campos de la gestión administrativa y financiera.

6. El Secretario General ha examinado detenidamente las observaciones constructivas que se expresaran en la Quinta Comisión, durante el debate general sobre el proyecto de presupuesto, al celebrarse el duodécimo y el décimotercer períodos de sesiones de la Asamblea General. Una de las observaciones que se hicieron con frecuencia fue la de que la información que ofrece el texto del presupuesto no era suficientemente completa y que, a menos que se la perfeccionara aún más, quizás la nueva forma de presentación del presupuesto no redundara en una comprensión y evaluación adecuadas de los cálculos anuales, en especial en lo referente a las solicitudes de puestos adicionales o de otros recursos para hacer frente a nuevos proyectos. Una crítica análoga y tal vez de carácter más fundamental fue la opinión de que la explicación general de las cifras del presupuesto debía coincidir más estrechamente con los programas ya aprobados de la Organización. Se expresó la esperanza de que en el documento del presupuesto figurarían de manera prominente la dirección, la prioridad y los costos de dichos programas, lo cual facilitaría el examen por parte de la Asamblea General de los problemas administrativos y presupuestarios generales y constituiría un apoyo al esfuerzo constante de la Asamblea, de los Consejos y de la Secretaría por preparar un programa racional de actividades financiado con créditos cuya cuantía se mantuviera dentro de límites razonables.

7. En cuanto a la presentación de datos más completos en el proyecto de presupuesto, se señala que en el correspondiente a 1960 se han incluido algunos cuadros y explicaciones de carácter estadístico a fin de facilitar a la Asamblea General el examen detallado de los cálculos, y se señalan en especial los cuadros que figuran como apéndices de las secciones 6, 13, 14 y 15, en los que se ha tratado de presentar los créditos presupuestarios propuestos agrupados por lugar de ubicación y por sectores principales de actividad. También se incluye en el preámbulo al proyecto de presupuesto de 1960 un análisis detallado de la situación presupuestaria general, con especial mención de las variaciones en la cuantía de los créditos presupuestarios propuestos para 1960 en comparación con los aprobados para 1959. El Secretario General confía, además, en que la reciente edición revisada del documento "Organización de la Secretaría" (ST/ADM/1), y la ampliación hecha al preámbulo al presupuesto de 1960 con el objeto de señalar los cambios de orientación previstos para ciertos programas de trabajo, han de contribuir un tanto a satisfacer las exigencias de los Estados Miembros. En el segundo de los casos, el propósito que se tiene es el de señalar a la Asamblea las tendencias generales y la evolución probable de determinados programas sobre la base de la experiencia adquirida en el año anterior, en vez de concentrar la atención en programas concretos. En el documento del presupuesto no se ha tenido el propósito de repetir la descripción de los programas de trabajo de la Secretaría en forma tan completa como aparece en los informes anuales de los Consejos a la Asamblea General y en la memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. La enumeración que figura en el programa de conferencias presentado a la Asamblea General para su aprobación durante los últimos dos años también sirve para indicar el carácter general de una proporción considerable del volumen anual de trabajo de la Secretaría. También se ha prestado cuidadosa atención a una mejora en la presentación del Anexo II del proyecto de presupuesto, para indicar el costo previsto de los programas por sectores generales de actividad; además, se está preparando actualmente un estudio comparativo de los principales sectores de actividad y de los gastos efectuados durante el período de 1956 a 1958, adoptando una presentación similar a la del Anexo II, con el objeto de comprobar la validez de los métodos utilizados y de las premisas

adoptadas en la preparación de los cálculos presupuestarios. En consecuencia, el Secretario General estima que, teniendo en cuenta estas diversas innovaciones y mejoras, la presentación del proyecto de presupuesto para 1960 no sólo es un tanto más detallada sino que es al mismo tiempo más racional que la utilizada en años anteriores. Además del material adicional que se ha incorporado al propio documento del presupuesto, cabe también mencionar los informes suplementarios, tanto escritos como verbales, presentados a la Comisión Consultiva por el Secretario General para facilitar el examen detallado de los cálculos por parte de dicha Comisión.

Experiencia recogida de la aplicación de la forma de presentación actual del presupuesto

8. En la época en que se aprobó la actual forma de presentación del presupuesto, uno de los sectores en que se esperaban mejores resultados en cuanto a la mayor flexibilidad en la administración y utilización de los recursos era el relativo a la sección 6 (sueldos y salarios) y a la sección 7 conexas (gastos comunes de personal). Por cuanto estas secciones comprenden juntas cerca de los dos tercios de las consignaciones totales, la administración de dichos recursos influye en la administración y en la índole de otros gastos previstos en las consignaciones anuales totales.

9. Se recordará que con arreglo a la antigua forma de presentación, se consignaban créditos en secciones separadas para el número y el costo de los puestos de plantilla y para los gastos por concepto de horas extraordinarias en cada departamento o dependencia. Para el personal supernumerario y para los gastos comunes de personal se consignaban créditos en secciones separadas de consignación con respecto a cada una de las oficinas principales establecidas. Tratándose de un presupuesto preparado unos ocho o nueve meses antes de la iniciación - y con una anterioridad de 20 meses a la clausura - del ejercicio económico correspondiente a dichos cálculos, este método entrañaba una rigidez que no se ajustaba plenamente a la índole variable de las actividades de las Naciones Unidas. Además, los créditos aprobados para determinadas secciones se prestaban inevitablemente a que su utilización obedeciera simplemente a su disponibilidad, y estaban sujetos en menor grado a un control central tanto en cuanto a la administración de los recursos como a la clara distinción contable que debe existir

/...

entre diversas partidas de gastos según el objeto a que se destinen. La agrupación en una sola sección de los créditos presupuestarios destinados a una misma partida de gastos, independientemente de la ubicación geográfica o del sector de actividad, contribuye a crear una mayor flexibilidad junto con un control central más eficaz, y facilita la rápida transferencia de créditos presupuestarios y de personal disponibles a regiones en donde la necesidad es de reconocida urgencia.

10. La nueva forma de presentación del presupuesto comprendía primitivamente una sección para sueldos y salarios, de la que se excluían el Servicio Móvil, la Administración de Asistencia Técnica, la Secretaría del Comité Central Permanente del Opio y del Organismo de Fiscalización de Estupefacientes, la Secretaría del Comité Mixto de Pensiones del Personal y del Comité de Pensiones del Personal, y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. Con excepción de la primera y de la última de estas entidades, se ha encontrado la manera de incorporar los gastos relativos al personal y de otra índole dentro de la estructura consolidada del presupuesto, y se ha incluido en forma de anexos una presentación que muestra por separado los gastos previstos de las entidades incorporadas. Continúa estudiándose la forma de presentación de los cálculos correspondientes al Servicio Móvil, pero hasta el momento parece que sería más conveniente continuar presentándolos por separado.

11. Para lograr la máxima eficacia en la utilización de los puestos de plantilla sobre una base de prioridades se requieren necesariamente consultas y cooperación permanentes entre las diversas entidades estructurales. Se está administrando la plantilla consolidada sobre la base de dichas consultas, que entre otras cosas se refieren a los reajustes en el número de puestos entre uno y otro departamento o dependencia. En fecha más reciente, y a manera de experimento, se ha ensayado el método de asignar prioridades para la contratación permisible de personal sobre la base de la totalidad de las vacantes de puestos de plantilla. Para ello es preciso asignar las vacantes existentes y previstas a los diferentes sectores de trabajo partiendo de una determinación de las necesidades en materia de prioridades, y preparar una planificación previa de la contratación de personal para llenar dichas vacantes.

12. Teniendo en cuenta que en virtud de las disposiciones vigentes los gastos por concepto de puestos de plantilla, de personal supernumerario y de horas extraordinarias están comprendidos en una sola sección de apropiaciones, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha atribuido cierta importancia a la implantación de métodos para ejercer una fiscalización centralizada de la utilización de los puestos de plantilla y de los créditos presupuestarios para el personal supernumerario y el pago de horas extraordinarias. Como corolario, se requiere para ello la preparación de definiciones y procedimientos encaminados a establecer una distinción precisa entre los gastos por concepto de puestos de plantilla y por concepto de personal supernumerario. Los procedimientos y definiciones han sido preparados en cooperación con la Comisión Consultiva y están siendo aplicados en la actualidad.

13. El Secretario General estima que, desde el punto de vista de la aplicación, la actual forma de presentación del presupuesto presenta ciertas ventajas sobre la forma anterior y contribuye a un mejoramiento general de los controles y procedimientos administrativos y financieros. Hasta cierto punto, ha facilitado una racionalización de la administración y manejo de los sectores principales del presupuesto anual, como son los sueldos y salarios del personal. La fiscalización centralizada de los gastos correspondientes a personal supernumerario y a viajes se ha vuelto mucho más eficaz, y se está avanzando en el establecimiento de normas razonables para los gastos correspondientes a servicios comunes, tanto en la Sede como en las oficinas de fuera de la Sede. Esa fiscalización ha sido de utilidad para poner de relieve las necesidades de servicios comunes de diferentes oficinas y para estimular la adopción de disposiciones administrativas comunes en las oficinas de ultramar. Al facilitar una fiscalización más centralizada de las partidas de gastos de índole similar, la actual forma de presentación del presupuesto contribuye también a disminuir el volumen de trabajo administrativo de los departamentos. Además, ha hecho posible la implantación de nuevas disposiciones en materia de organización y de procedimientos para atender al carácter variable de las necesidades y lograr una máxima economía y eficacia en la ejecución de los programas, sin las dificultades y demoras que se desprenden inevitablemente de una estructura presupuestal rígida. Pero, principalmente, ha servido para reforzar la idea de que la Secretaría constituye una unidad plenamente integrada, y no un servicio subdividido en departamentos y divisiones.

/...

Posibles mejoras futuras

14. El estudio detallado de las partidas separadas que integran un presupuesto constituye el único procedimiento conducente a la economía y al mejor método posible para garantizar una fiscalización financiera adecuada. Se requiere una agrupación lógica de las partidas para las cuales se solicitan los créditos, junto con una explicación adecuada de las necesidades totales para fines similares. Lo uno ayuda a lo otro. Habrá una evolución progresiva en el curso normal de los acontecimientos, pero ya cabe prever nuevas mejoras en la presentación de las necesidades presupuestarias para fines específicos. Entre estas mejoras se pueden contar por ejemplo, una revisión de la composición exacta de la sección 7 (gastos comunes de personal), y de la sección 8 (viajes del personal); una reagrupación más racional de las partidas comprendidas en las secciones 13 (gastos generales), 14 (trabajos de imprenta, artículos y material de oficina) y 15 (equipo permanente). En los cálculos de los gastos generales, en especial en el cálculo de los gastos por concepto de conservación de inmuebles y de equipo (sección 13, capítulo I) podrá hacerse una distinción precisa entre los gastos correspondientes a servicios por contrata, suministros, reparaciones y alquileres. También se podrá incluir en esta sección el crédito correspondiente a los artículos y material de oficina en vez de hacerlo en la sección de trabajos de imprenta, artículos de oficina y material para la biblioteca, sección que podría comprender únicamente los gastos correspondientes a trabajos de imprenta fuera de la Sede y de reproducción de documentos por servicios propios de la Organización. A causa de la creciente adquisición de bienes de capital por parte de ésta, tales como terrenos y edificios, sería conveniente que la situación estuviese reflejada en el presupuesto anual, quizás mediante la ampliación de la sección 20 del documento de presupuesto (A/4110), de modo que se indicaran allí los actuales bienes de capital de la Organización, junto con los mejoramientos de dichos bienes a medida que se les realice (por ejemplo, la modernización del Palais des Nations de Ginebra y el programa de mejoras de importancia a los inmuebles de la Sede).

15. Una nueva mejora podría consistir en complementar los análisis actuales de los cálculos, subdivididos por a) objeto a que se destinan los gastos y b) sectores de actividad, mediante la preparación de un anexo adicional en el que figuraría

la asignación provisional de recursos a cada una de las oficinas consideradas según su ubicación geográfica. Un anexo informativo de esta índole proporcionaría todos los datos incluidos en años anteriores con arreglo a la antigua forma de presentación del presupuesto, sin que con ello se modificaran las bases actuales de la consignación de créditos presupuestarios para propósitos similares en secciones diferentes, y sin menoscabar las ventajas que presenta la administración de dichos créditos como partes integrantes de un presupuesto consolidado.

Conclusión

16. De lo antedicho se observará que, en opinión del Secretario General, la actual forma de presentación del presupuesto ha resultado claramente más ventajosa, desde el punto de vista de su aplicación, que la forma antigua. En consecuencia, el Secretario General recomienda que se la continúe utilizando en lo futuro. El Secretario General seguirá introduciendo nuevas mejoras en la presentación de los cálculos detallados, tales, como los mencionados en los párrafos 14 y 15 supra, previa consulta con la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. También se tendrán plenamente en cuenta las sugerencias y observaciones adicionales que se formulen en el curso del nuevo examen de esta cuestión por la Quinta Comisión.
