

**EL ENFOQUE BASADO EN LOS RESULTADOS EN
LAS NACIONES UNIDAS: APLICACIÓN DE LA
DECLARACIÓN DEL MILENIO**

Preparado por

Doris Bertrand

Dependencia Común de Inspección



**Naciones Unidas, Ginebra
Junio de 2002**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
ACRÓNIMOS		vi
RESUMEN		viii
INTRODUCCIÓN	1 - 6	1
Primera Parte		
EL EXPERIMENTO DE LA PRESUPUESTACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN BASADAS EN LOS RESULTADOS: DEFICIENCIAS	7 - 79	3
A. El concepto de resultados en las Naciones Unidas y los Estados Miembros	7 - 8	3
B. El concepto de resultados en el contexto de la presupuestación y la planificación de las Naciones Unidas y en los Estados Miembros	9 - 17	4
C. Crítica constructiva de la experimentación actual con la presupuestación y la planificación basadas en los resultados	18 - 35	7
D. Ejemplo del presupuesto por programas para 2002-2003	36 - 42	11
E. Razones del descontento: la falta de indicadores de progreso significativos en el presupuesto por programas y en el plan de mediano plazo	43 - 55	14
F. Un ejemplo del plan de mediano plazo para el bienio 2002-2005	56 - 65	17
G. Necesidad de seguir examinando todo el proceso de presupuestación y planificación basadas en los resultados: conclusiones con respecto al experimento actual	66 - 77	19
H. Con respecto al mediano plazo	78 - 79	22

ÍNDICE (*continuación*)

Párrafos Página

Segunda parte

**UN ENFOQUE ORIENTADO AL LOGRO DE RESULTADOS QUE
SEA SIGNIFICATIVO Y REALISTA A MEDIANO PLAZO: UN
NUEVO AMBIENTE DE COOPERACIÓN**

	80 - 139	24
A. Reformas en las Naciones Unidas	84 - 87	25
B. Actividades de reforma paralelas en las instituciones de Bretton Woods	88 - 92	27
C. La Declaración del Milenio y la Guía general del Secretario General: un compromiso claro por parte de la comunidad internacional	93 - 95	29
D. Evaluación de la situación actual: lo que queda por hacer en cumplimiento de la Declaración del Milenio: crear nuevos instrumentos y procesos de mediano plazo para sustituir el plan de mediano plazo	96 - 100	30
E. Ausencia de un marco estratégico común coherente y coordinación de los actores: integración de las preocupaciones sociales en la función de marco normativo macroeconómico - función de las Naciones Unidas	101 - 107	32
F. Colaboración entre los distintos actores que intervienen en las iniciativas de lucha contra la pobreza	108 - 114	36
G. Conveniencia de celebrar cada cinco años un verdadero debate sobre la estrategia entre las instituciones de Bretton Woods, el sistema de las Naciones Unidas y los países interesados	115 - 121	39
H. Celebración cada cinco años de un debate de estrategia a nivel de los países	122 - 129	42
I. Celebración cada cinco años de un debate de estrategia a nivel mundial	130 - 137	45

ÍNDICE (continuación)

Párrafos Página

Segunda parte (continuación)

- J. Celebración cada cinco años de un debate de estrategia en el Consejo de Seguridad sobre la prevención de los conflictos y su relación con las estrategias de desarrollo y alivio de la pobreza 138 - 139 48

Anexos

- I. Experimentación de los Estados Miembros con el enfoque basado en los resultados 49**
- II. Observaciones hechas por el Secretario General y los principales comités 51**

ACRÓNIMOS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación (actualmente JJE)
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CPC	Comité del Programa y de la Coordinación
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EAP	Estrategia de Asistencia a los Países
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MID	Marco Integral de Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organización no gubernamental
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	países menos adelantados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	producto nacional bruto

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
SRAE	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN

"Estoy firmemente convencido... de que podemos y debemos superarnos."

*Kofi A. Annan*¹

En la Declaración del Milenio, aprobada al final del segundo milenio por 147 jefes de Estado y de Gobierno y un total de 189 Estados Miembros, se ha planteado un nuevo desafío para la comunidad internacional. Se han establecido en ella objetivos claros en los ámbitos de la paz, la prevención de los conflictos, la erradicación de la pobreza, el desarrollo en su sentido más amplio, la protección de las personas vulnerables, las necesidades especiales de África, para nombrar solamente unos pocos, y se han fijado fechas, en su mayoría en 2015. En el documento titulado "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio" (A/56/326), el Secretario General puso de relieve "la importancia fundamental de establecer un enfoque amplio y una estrategia coordinada" para el logro de los Objetivos de la Declaración del Milenio. Dijo también que "la comunidad internacional acaba de salir de una era de formulación de compromisos. Ahora debe entrar en una era en que se cumplan las promesas hechas movilizando la voluntad y los recursos necesarios para ello". Reconoció también que todo el mundo estaría pendiente de la forma en que esto se llevaba a cabo.

Tanto en el sistema de las Naciones Unidas² como en las instituciones de Bretton Woods, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional³, se ha procurado establecer nuevos métodos de trabajo:

¹ "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización" (A/56/1, parr. 12, de 6 de septiembre de 2001).

² En el sistema de las Naciones Unidas a que se hace referencia en el presente informe no se incluyen las instituciones de Bretton Woods, a diferencia de lo que ocurre en otras publicaciones. El sistema de las Naciones Unidas incluye las Naciones Unidas, sus organismos, programas y fondos.

³ Este informe está dirigido a los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas. Dado que las medidas adoptadas por las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio (OMC), a que se hace referencia también en el informe, son cruciales y con frecuencia decisivas para los países en desarrollo y que esas instituciones forman parte integrante de la comunidad internacional y son miembros de la Junta de Coordinación de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, sería difícil no ocuparse de ellas en el presente informe. Como se señaló en el resumen de una de las mesas redondas a nivel ministerial de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, sobre "Coherencia para el desarrollo" (A/CONF.198/8/Add.7, parr. 5): "Los oradores subrayaron la importancia de reforzar la coherencia entre las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como las instituciones financieras regionales".

- El proceso de reforma en las Naciones Unidas fue iniciado por el Secretario General en 1997 con miras a lograr una mayor coherencia dentro de las Naciones Unidas, con la cooperación de las instituciones de Bretton Woods. La introducción del concepto de resultados en la presupuestación y la planificación ha dado un nuevo impulso al cambio en la mentalidad de gestión de la Organización;
- Ha habido cambios importantes en las instituciones de Bretton Woods, que han dado un lugar prominente en su programa a la lucha contra la pobreza, reconociendo que los objetivos de desarrollo social deben integrarse plenamente en el marco macroeconómico y las reformas estructurales para que pueda lograrse el objetivo. El Marco Integral de Desarrollo elaborado por el Presidente del Grupo del Banco Mundial, Sr. James D. Wolfensohn, promueve un enfoque global del desarrollo y constituye la base para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) preparados por los países en desarrollo, sobre la base del concepto de la identificación del país con la estrategia, juntamente con las instituciones de Bretton Woods, para tener derecho al alivio de la deuda.

Este clima de reforma y cooperación ha establecido un entorno prometedor y permitirá que las Naciones Unidas cumplan la misión que se le asigna en el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, a saber, "mantener la paz y la seguridad internacionales" y "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario". Ha creado también la oportunidad de mejorar la función de coordinación del Consejo Económico y Social, según se establece en los Artículos 62, 63 y 64 de la Carta. Contra este telón de fondo, el concepto de resultados utilizado actualmente por las Naciones Unidas debe aclararse y ajustarse a los Objetivos de la Declaración del Milenio. En el presente informe se procura aclarar el concepto de resultados.

Este informe tiene dos partes: la primera se ocupa de los experimentos realizados con la presupuestación y la planificación basadas en los resultados, y de sus deficiencias, y explica por qué y cómo pueden mejorarse y reconsiderarse. En la segunda parte se describen los nuevos instrumentos y procedimientos que han de crearse para permitir que el sistema de las Naciones Unidas adopte un enfoque basado en los resultados que sea realista y útil y proporcione así a los Estados Miembros herramientas importantes para vigilar el progreso hacia la aplicación de la Declaración del Milenio.

En la primera parte se muestra que se entiende de manera algo ambigua que los resultados (considerados logros previstos en los contextos del presupuesto por programas y la planificación a mediano plazo) son resultados obtenidos fundamentalmente a través de las actividades de los programas de las Naciones Unidas propiamente dichas. Por otra parte, los resultados utilizados en la Declaración del Milenio y en las conferencias principales de las Naciones Unidas deben entenderse como resultados que deben lograrse al nivel de los países y al nivel mundial, con la asistencia de la comunidad internacional.

En la primera parte del informe se examina también el uso hecho por los gobiernos nacionales de las técnicas de gestión basada en los resultados, es decir, entre otras cosas, la presupuestación basada en los resultados (párr. 8, anexo I), y se muestra la diferencia en los medios propios en un contexto nacional e internacional (párrs. 9 y ss.). Se aduce que parte del malestar que existe en la Secretaría de las Naciones Unidas en relación con las técnicas de presupuestación y

planificación basadas en los resultados que se están aplicando actualmente obedece al hecho de que no se han tenido plenamente en cuenta las diferencias entre el contexto nacional e internacional que se describe en el informe.

Se aduce que las técnicas basadas en los resultados no se han adaptado a las necesidades y las realidades de las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (párrs. 24 y ss.). Se dan ejemplos tomados del Presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 y el Plan de mediano plazo para el período 2002-2005 para sustanciar este argumento. No cabe duda de que es más difícil utilizar una presupuestación y una planificación basadas en los resultados en el contexto de las Naciones Unidas que en el contexto de un gobierno nacional, debido al número de los encargados de adoptar decisiones (número de Estados Miembros), a la índole de las actividades de los programas, a la imprecisión de los objetivos, a la ausencia de verdaderos plazos y de datos de referencia para la comparación, a la correlación inadecuada de los objetivos con los recursos y, por último, la papel y al impacto de las Naciones Unidas en el proceso de cambio observable.

En el informe se recomienda que la metodología actual de presupuestación basada en los resultados se examine constantemente y se adapte mejor a las necesidades de los Estados Miembros a fin de observar y medir el cambio. Las recomendaciones se refieren a una mejor definición del concepto de "logros previstos", especialmente teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo impuestas por el bienio, el formato del presupuesto por programas basado en los resultados y la necesidad de crear un clima propicio.

RECOMENDACIONES 1 Y 2:

1. Debe aclararse el concepto de "resultados". Hay que hacer una distinción entre los resultados de las actividades de los programas de las Naciones Unidas propiamente dichas, es decir, los logros utilizados en el contexto del presupuesto por programas y los resultados al nivel de los países y al nivel mundial utilizados en el contexto de las conferencias principales de las Naciones Unidas y la Declaración del Milenio.

2. Debe examinarse constantemente la aplicación de las técnicas de presupuestación basada en los resultados en las Naciones Unidas con miras a adaptarlas a la naturaleza muy específica de las Naciones Unidas, y los Estados Miembros deben vigilar el cambio. Los administradores de programas deberán definir de manera más clara y precisa el concepto de logros, ya que serán en última instancia responsables del desempeño del programa. Debe crearse un medio propicio, que incluya una gestión dinámica y flexible de los recursos humanos, sistemas de información adecuados, medios de capacitación para el personal, creación de confianza no sólo en la Secretaría sino también entre la Secretaría y los Estados Miembros, y más flexibilidad para los administradores de programas, a cambio de su responsabilidad. En lo que respecta a las actividades administrativas y otras actividades de apoyo, es preciso mejorar la precisión (véase el párrafo 77).

En la segunda parte del informe se procura aclarar cuál podría ser un enfoque basado en los resultados realista y significativo orientado al logro de resultados a mediano plazo, con miras a determinar los progresos realizados hacia la aplicación de la Declaración del Milenio. Se describen con más detalle las actividades de reforma realizadas en el sistema de las Naciones Unidas y en las instituciones de Bretton Woods, prestando especial atención a los aspectos económicos y

sociales. En el informe se muestra que el clima de cooperación que se ha establecido recientemente en el seno de las Naciones Unidas y con las instituciones de Bretton Woods ha permitido realizar algunos progresos y crear oportunidades importantes (párrs. 80 a 100), pero queda mucho por hacer a fin de alcanzar a tiempo los Objetivos de la Declaración del Milenio.

No hay actualmente ningún marco estratégico aceptado por todos los que persiguen los Objetivos de la Declaración de Milenio. El nuevo énfasis en las instituciones de Bretton Woods en la erradicación de la pobreza no ha llevado a la introducción de modificaciones importantes en las políticas de ajuste. Se han añadido algunas preocupaciones sociales a las políticas macroeconómicas y estructurales, que han permanecido básicamente sin cambios. No se ha encarado tampoco todavía de manera significativa y creíble la cuestión de la financiación de las medidas recomendadas de lucha contra la pobreza (párr. 117). Las instituciones de Bretton Woods reconocen que el proceso de formulación de la estrategia "no logra un equilibrio en la forma de encarar las cuestiones macroeconómicas, sociales y culturales" (párr. 101). En los informes de las Naciones Unidas se expresan las mismas reservas (párrs. 102 a 104).

Se preparan a nivel de los países demasiados documentos, que con frecuencia contienen las mismas descripciones, con un costo de transacción elevado tanto para el sistema de las Naciones Unidas como para las instituciones de Bretton Woods (párrs. 115, 116 y 123). Muchos de ellos se ocupan fundamentalmente de cuestiones de desarrollo social, en tanto que otros, preparados por las instituciones de Bretton Woods, tratan de los aspectos económicos, financieros y estructurales y de las condicionalidades relacionadas con el ajuste. Tampoco ha habido todavía al nivel de los países y al nivel mundial conversaciones serias entre las instituciones de Bretton Woods, la OMC, el sistema de las Naciones Unidas, los principales países donantes y los países interesados en relación con la integración necesaria de los problemas sociales (expresados fundamentalmente por el sistema de las Naciones Unidas) en los preceptos principalmente macroeconómicos, financieros y de política estructural de las instituciones de Bretton Woods a fin de lograr la viabilidad social y política, y por consiguiente la sostenibilidad. No se ha establecido ningún proceso para organizar una mejor coordinación entre todos los participantes, ya que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) se ocupa principalmente de cuestiones sociales y concierne sobre todo a los participantes en el sistema de las Naciones Unidas. No existe por último tampoco ninguna oportunidad de examinar las relaciones entre las políticas económicas y sociales en cuanto podrían relacionarse con el papel de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos (párr. 119). Es preciso llenar todas estas lagunas. En las recomendaciones que figuran a continuación se proponen posibles soluciones.

RECOMENDACIONES 3 A 8:

3. A mediano plazo y a nivel de los países, *el número excesivo de documentos e informes que se producen para describir la situación del país debería sustituirse, tras consultas con la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, por un documento único que se denominaría Informe Común sobre el País, preparado con arreglo a los delineamientos indicados en los párrafos 125 y 126. Este informe debería reemplazar en el futuro en la medida de lo posible los informes hechos por las distintas organizaciones a fin de reducir así los costos de transacción y evitar las duplicaciones. Debería realizarse cada cinco años al nivel de los países un examen estratégico para llegar a un acuerdo sobre la estrategia que debería aplicarse (véase el párrafo 128).*

4. *Al nivel mundial, las Naciones Unidas deberían preparar cada cinco años un informe en que se sintetizaran los debates al nivel de los países, con inclusión de las mejores prácticas, las lecciones aprendidas y las conclusiones extraídas. Este informe, que se denominaría Informe Estratégico de Mediano Plazo, debería, en la medida de lo posible, establecer una tipología de situaciones de desarrollo económico y social y de pobreza comparables en los distintos países, y proponer estrategias aplicables para cada tipo (véase el párrafo 135). El objetivo sería establecer para el período de mediano plazo un marco estratégico coordinado y coherente, si no común, para el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los demás participantes principales, que pudiera ayudar a los Estados Miembros a alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio.*

5. *El Informe Estratégico de Mediano Plazo, junto con el informe estadístico amplio prometido por el Secretario General en su Guía general, debería presentarse cada cinco años a una reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social. El objetivo sería lograr un mayor consenso y asegurar la coherencia de las políticas en las estrategias para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, proporcionar directrices a las instituciones internacionales y asumir compromisos a mediano plazo con respecto a la asistencia externa. El marco de política estratégica coherente y coordinado que se establecería mediante ese proceso contribuiría a la aplicación de la Declaración del Milenio (véase el párrafo 136). El debate debería permitir llegar a un consenso sobre la forma de integrar el ajuste con la erradicación de la pobreza en forma sostenible.*

6. *La preparación de ese informe sintético tan integrador en las Naciones Unidas requeriría un número considerable de funcionarios calificados. Teniendo en cuenta las limitaciones actuales de recursos, debería considerarse la posibilidad de reducir en su momento el número o la gama de documentos económicos y sociales que producen actualmente las Naciones Unidas que se ocupan del mismo tema y no difieren en sus conclusiones de política. Dado que no todos los distintos documentos descriptivos de la situación económica y social del mundo están orientados hacia el establecimiento de políticas, hay argumentos a favor de reevaluar y tal vez reducir su producción (véase el párrafo 133).*

7. *Paralelamente con las iniciativas que anteceden, y con el fin de permitir que las Naciones Unidas cumplan su mandato con arreglo al párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, la Secretaría de las Naciones Unidas debería preparar cada cinco años, sobre la base del Informe de Mediano Plazo sobre la prevención de los conflictos, en el que se describirían las relaciones entre los progresos hechos en la lucha contra la pobreza, el fomento del desarrollo y la prevención de los conflictos. Este informe debería presentarse al Consejo de Seguridad para su examen y, si así se decide, también a la Asamblea General (véase el párrafo 138).*

8. *En lo que concierne a los futuros planes de mediano plazo, los Estados Miembros tienen dos opciones.*

- *Opción 1: si los dos nuevos instrumentos cuya creación se ha recomendado, a saber, el Informe Común sobre el País y el Informe de Estratégico de Mediano Plazo, descritos en las recomendaciones 3 y 4, satisfacen las necesidades de orientación estratégica a mediano plazo de los Estados Miembros, los países podrían decidir no preparar un plan para suceder al plan de mediano plazo para 2002-2005 existente.*

- ***Opción 2:*** el plan de mediano plazo, en caso de conservarse, debería tener en cuenta los *dos nuevos instrumentos recomendados*. *Sus conclusiones de política para los programas y actividades de las Naciones Unidas deberían incorporarse en el próximo plan de mediano plazo.* Debería hacerse hincapié en la plena integración de los Objetivos de la Declaración del Milenio y de las sugerencias contenidas en la Guía general en los planes de mediano plazo existentes y futuros de la Organización, de modo que los Estados Miembros pudieran evaluar la pertinencia y la coherencia de la estrategia de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros a alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio.

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se procura aclarar el concepto de resultados utilizado actualmente en las Naciones Unidas. Por una parte, los resultados se expresan como los logros que se espera alcanzar en el presupuesto por programas y el plan de mediano plazo y se considera, de manera algo ambigua, que son fundamentalmente resultados obtenidos mediante las actividades de los programas de las Naciones Unidas propiamente dichas. Por otra parte, el concepto de resultados utilizado en la Declaración del Milenio y en las conferencias principales de las Naciones Unidas debe interpretarse en el sentido de que son los resultados que deben alcanzarse mediante la asistencia de la comunidad internacional al nivel de los países y al nivel mundial; esto cubriría también las importantes dimensiones regionales.

2. La Inspectoría considera importante investigar si los dos conceptos cumplen la función que se les ha asignado y satisfacen las expectativas de los Estados Miembros. Los estudios muestran que el concepto más estrecho de resultados, interpretados fundamentalmente como los resultados logrados a través de las medidas de las Naciones Unidas, tiene límites importantes, como se demuestra en la primera parte del informe, en que se examina el uso que se hace actualmente del enfoque basado en los resultados en el contexto del presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 y el plan de mediano plazo para el período 2002-2005.

3. A la luz de las conclusiones extraídas de los experimentos actuales con la presupuestación y la planificación basadas en los resultados, en el presente informe se propone que, por lo menos a mediano plazo, se adopte el concepto más ambicioso de resultados, es decir, el utilizado en el contexto de la Declaración del Milenio y de conferencias importantes de las Naciones Unidas. **Esto lleva a su vez a una reconsideración en la segunda parte de toda la tarea de planificación emprendida actualmente en el contexto del plan de mediano plazo.**

4. Se propone también una reconsideración de los instrumentos y del proceso con el fin de ajustarse mejor al objetivo declarado de los Estados Miembros de crear "un marco para la aplicación de la Declaración del Milenio, la necesidad", y de adoptar "un enfoque integrado, coordinado, amplio y equilibrado para la aplicación de la Declaración del Milenio en los planos nacional, regional e internacional"⁴, así como también de responder a la petición de que se examine urgentemente la "relación que debería tener la aplicación de la Declaración del Milenio con el proceso presupuestario bienal y el plan de mediano plazo"⁵. Se pide que se tengan presentes las invitaciones formuladas "a las instituciones de Bretton Woods a participar activamente en la aplicación y el seguimiento de la Cumbre", y a la OMC de que "contribuya a la aplicación de la Declaración del Milenio"⁶.

5. Se sugiere además, que los nuevos instrumentos y procesos presupuestarios deberían facilitar las misiones encomendadas a las Naciones Unidas en virtud del Artículo 1 de la Carta, a sa-

⁴ "Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio" (A/RES/55/162), párrafo 7 del preámbulo y párrafo 1 de la parte dispositiva.

⁵ *Ibíd.*, párr. 10.

⁶ *Ibíd.*, párrs. 12 y 13.

ber, "mantener la paz y la seguridad internacionales" y "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario". El clima de cooperación creado, entre otras cosas, gracias a las reformas emprendidas por iniciativa del Secretario General en 1997 y el empeño de los Estados Miembros en trabajar junto con el sistema de las Naciones Unidas para el logro de objetivos comunes, conforme lo establecido en la Declaración del Milenio, establece un entorno prometedor para la realización de progresos en esta esfera.

6. Este informe tiene en consecuencia dos partes: la primera se ocupa de la experiencia obtenida en la presupuestación y la planificación basadas en los resultados y sus deficiencias y se explica en ella por qué y de qué manera podrían mejorarse y reconsiderarse. En la segunda parte se describen los nuevos instrumentos y nuevos procesos que podrían permitir que el sistema de las Naciones Unidas adoptara un enfoque realista basado en resultados y proporcionar a los Estados Miembros otras herramientas importantes para vigilar el avance hacia el logro de los Objetivos de la Declaración del Milenio.

Primera parte

EL EXPERIMENTO DE LA PRESUPUESTACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN BASADAS EN LOS RESULTADOS: DEFICIENCIAS

A. El concepto de resultados en las Naciones Unidas y los Estados Miembros

7. La introducción del concepto de "resultados" supone un reto al sugerir que es realmente posible medir con cierto grado de precisión la eficacia de las actividades de las Naciones Unidas. La experiencia demuestra, en efecto, que eso es muy difícil. No obstante, el análisis del problema ofrece la oportunidad de **estudiar más a fondo el carácter esencial de las actividades de la Organización**, aclarar los motivos las dificultades que han surgido en intentos similares realizados en el pasado y, por último, determinar por qué resulta tan difícil dar a los Estados Miembros y al público en general una visión clara de la labor que llevan a cabo las Naciones Unidas, y de qué modo y en qué medida ello puede facilitar las actividades de los Estados Miembros. El concepto de la presupuestación basada en los resultados se introdujo en las Naciones Unidas en 1997.⁷ Se han realizado importantes esfuerzos e inversiones tanto en recursos humanos como financieros, entre ellos la preparación experimental del presupuesto por programas para 2000-2002, con varios capítulos ficticios de ensayo y la elaboración del presupuesto por programas para 2002-2003⁸, y del plan de mediano plazo para el período 2002-2005⁹. Esos proyectos se diseñaron con el propósito de mejorar la calidad y facilitar la comprensión de las actividades de los diversos programas, y demostrar que podían obtenerse "resultados"¹⁰. El presupuesto por programas para 2002-2003 es el primer proyecto de presupuesto por programas dentro del plan de mediano plazo para el período 2002-2005, así como el primero que se elabora utilizando el formato de presupuestación basada en los resultados e incorpora los conceptos aprobados por la Asamblea General en su resolución 55/231 de 23 de diciembre de 2000. El Secretario General, Sr. Kofi Annan, ha afirmado incluso que el nuevo formato "refuerza el vínculo con el plan de mediano plazo y con él se pretende modificar el enfoque del proceso presupuestario, de un enfoque cuantitativo, basado en los recursos, a otro enfoque más cualitativo basado en los logros que se esperan, en la ejecución de los programas y la evaluación de la eficacia de las actividades de la Organización"¹¹. Así pues, el presente formato presupuestario tiene por objeto conferir una

⁷ "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma" (A/51/950, de 14 de julio de 1997, y A/51/950/Add. 6, de 12 de noviembre de 1997, sobre la presupuestación basada en los resultados).

⁸ A/56/6 (Sec. 9), de 19 de abril de 2001.

⁹ A/55/6, de 4 de abril de 2000.

¹⁰ En el contexto del presupuesto por programas y del plan de mediano plazo se habla de logros previstos y de indicadores de progreso; dado que el presente informe trata de los conceptos establecidos de la presupuestación y la planificación basadas en los resultados, se ha preferido emplear en este caso el término "resultado".

¹¹ Prólogo e introducción al proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 (A/56/6, de 25 de abril de 2001).

mayor claridad a las actividades de las Naciones Unidas y facilitar, con ello, la comprensión de las actividades de los diversos programas de la Organización y demostrar que pueden obtenerse resultados tangibles. Es evidente que, si las Naciones Unidas pudieran demostrar que es posible lograr resultados concretos y verificables cada dos años (o cada cuatro años, que es la duración actual del plan de mediano plazo) e indicar con antelación el tipo de resultados que se obtendrán, ya sea en la esfera de la paz, de los asuntos económicos y sociales, de los derechos humanos o en otros ámbitos, se reducirían las dudas de la opinión pública con respecto a la eficacia y la eficiencia de las Naciones Unidas. Ello podría contribuir incluso de forma determinante a incrementar el apoyo de los gobiernos a la Organización, y facilitaría la recaudación de fondos en el sector privado. Teniendo en cuenta lo que está en juego, estos objetivos son sin duda muy válidos. Lo importante es determinar si se dan las condiciones necesarias para alcanzarlos.

8. En las Naciones Unidas, la experimentación con los métodos de presupuestación basada en los resultados se inspiró en la nueva metodología adoptada por varios Estados Miembros para elaborar sus presupuestos nacionales. En el **anexo I** se examinan esas experiencias y se resumen las novedades más recientes en esta esfera¹². En particular, puede observarse la distinción que se hace entre los diversos niveles de objetivos, a saber, las finalidades u objetivos generales, los objetivos medios y los objetivos específicos. Este último es el nivel de mayor precisión al que puede aplicarse el calificativo SMART (específico, cuantificable, asequible, pertinente y de duración determinada). Aunque es evidente que las Naciones Unidas y su sistema pueden aprender de todos estos experimentos, es indudable que las enseñanzas que se obtengan habrán de adaptarse al carácter particular de las organizaciones internacionales. Hasta la fecha, esta adaptación no se realizado adecuadamente.

B. El concepto de resultados en el contexto de la presupuestación y la planificación de las Naciones Unidas y en los Estados Miembros

9. Hay una diferencia radical entre el concepto de resultados en el contexto del gobierno de un país y en el de las Naciones Unidas. En el primer caso, la definición y la ejecución de los programas están en manos del gobierno, cuyas políticas, por definición, aprueba el parlamento nacional. **Por consiguiente, la planificación basada en los resultados es más factible en este caso, ya que el gobierno del país dirige el proceso que se seguirá al nivel nacional** para lograr los resultados deseados. El gobierno puede asumir compromisos con respecto a los recursos necesarios; puede definir las estrategias que se habrán de seguir; y puede garantizar la coherencia normativa necesaria entre los distintos sectores y actividades. Además, el gobierno dispone de los medios necesarios para obtener una evaluación objetiva de los resultados y para corregir o modificar su estrategia cuando haga falta. También puede distinguir claramente entre los distintos niveles de objetivos (generales, medios y específicos) porque es capaz de formular decisiones a todos esos niveles, **y puede observar la evolución de un programa comparando los datos de referencia iniciales y los que se obtienen al final de un período determinado.** El tipo de **resultados** que puede aspirar a obtener un país (por ejemplo, una tasa de crecimiento demográfico más baja, una mayor disponibilidad de expertos con formación en esferas concretas, un au-

¹² El autor ha aprovechado la labor realizada en 2001 por el Grupo de Trabajo de altos funcionarios encargados del presupuesto del Servicio de Administración Pública de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

mento de la tasa de matriculación escolar, etc.) puede expresarse en cifras precisas. Es evidente que, incluso en el contexto del presupuesto nacional, no todas las actividades se prestan a una planificación precisa. Además, por muy acertadamente que hayan elegido su estrategia, es posible que los Estados ni siquiera logren sus objetivos, por ejemplo, en razón de una alteración del clima económico externo fuera de su control.

10. Sin embargo, la situación con respecto a las Naciones Unidas y las demás organizaciones internacionales es muy diferente. En las Naciones Unidas son muy infrecuentes las actividades cuyos resultados pueden expresarse comparando dos cifras. Por ejemplo, es posible calcular en un período determinado el aumento del número de países que aplican un convenio, o que respetan ciertas prácticas recomendadas (si la aplicación depende solamente de los esfuerzos de las Naciones Unidas en ese sentido), o el aumento del número de publicaciones vendidas. No obstante, como se verá más adelante, cuando se utilizan este tipo de indicadores de progreso nunca se facilitan cifras, lo cual parece sugerir que se ha tropezado con algunas dificultades.

11. **En las Naciones Unidas, la orientación y la ejecución de los programas depende del grado de existente entre todos los Estados Miembros, y de su voluntad política de cooperar en la ejecución de esos programas.** En algunos de los programas importantes de las Naciones Unidas se trata de lograr por todos los medios el máximo nivel de consenso posible. La labor de los administradores de los programas se facilitaría si los propios responsables de adoptar las decisiones definieran los objetivos medios, o incluso los específicos, de forma más precisa. La eficacia y la eficiencia de un sistema basado en los resultados dependen en gran medida en la voluntad de los Estados Miembros de ser precisos en estas cuestiones y de identificar con claridad sus objetivos, medios o específicos, **pero también depende fundamentalmente de su voluntad de aportar los recursos necesarios.**

12. En realidad, es muy difícil demostrar cambios observables si no se indica la situación existente al iniciarse una actividad de las Naciones Unidas en un país concreto (o a nivel mundial). Sin embargo, cuando las Naciones Unidas no desempeñan un papel fundamental en la modificación de la situación, la dificultad es mayor todavía. En la mayoría de los casos, **al tratar de lograr un cambio y, por consiguiente, unos resultados, las Naciones Unidas no actúan de forma aislada.** El hecho de que las Naciones Unidas tengan actividades y programas ambiciosos y complejos en todo el mundo conlleva todavía más dificultades. Aunque la Organización tratara de coordinar la actuación de los distintos participantes de la comunidad internacional, sería imposible atribuirle de forma exclusiva los resultados obtenidos mediante esa coordinación. Es más, en muchos casos ha sido imposible lograr que los distintos participantes se comprometan a facilitar los recursos necesarios. Otra dificultad se debe a que los responsables de adoptar decisiones en las Naciones Unidas utilizan términos demasiado vagos y generales para formular los objetivos.¹³ Por ejemplo, en esferas como la erradicación de la pobreza o la promoción de los derechos humanos, los objetivos sólo se indican a largo plazo (como el año 2015), y no van acompañados de planes de acción de mediano plazo precisos. Se ha dicho a este respecto que el tipo de labor que desempeñan las Naciones Unidas -servicios de asesoramiento, asistencia técnica, etc.- no permite obtener resultados claros a menos que se realice un importante esfuerzo de coordinación.

¹³ Este término se emplea también en la "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio: informe del Secretario General" (A/56/326, de 6 de septiembre de 2001).

13. En las Naciones Unidas existen varios niveles de resultados posibles:

- Resultados en forma de *productos*, como publicaciones, informes, seminarios, reuniones, actividades de apoyo a la labor de las comisiones y actividades operacionales, si procede.
- Resultados en forma de *productos que podrían tener una influencia duradera*, como por ejemplo la aprobación y la ratificación de un convenio internacional, la creación de una institución capaz de ayudar a los Estados Miembros durante un período prolongado, como es el caso de los institutos de investigación, los centros de capacitación, la inversión en equipo permanente, la publicación de manuales que podrían ser útiles durante varios años si se actualizaran periódicamente, etc. La creación de productos duraderos requiere generalmente una mezcla de actividades operacionales y de asesoramiento.
- Resultados en forma de *realizaciones en beneficio de los Estados Miembros*, como por ejemplo la capacitación de personal en un ámbito concreto (maestros, especialistas, médicos, enfermeras, abogados, etc.), la prestación de asistencia para la creación de instituciones nacionales regionales, la reducción tangible de la tasa de crecimiento demográfico en los países en los que se considere demasiado elevada, el incremento mensurable de la capacidad de producción, el aumento del número de posibles beneficiarios de la introducción de nuevas leyes sociales durante el período de vigencia de un plan o presupuesto o la aprobación de legislación nacional conforme a los principios recomendados por la comunidad internacional. Las realizaciones o resultados de esta índole pueden cuantificarse con más o menos precisión, lo que permite la comparación de cifras al principio y al final del período de vigencia del plan o presupuesto de que se trate. Por consiguiente, existe la posibilidad de controlar y definir lo que constituye un cambio observable, comparando la situación existente al principio de un período determinado y la situación que se espera que exista al final ese período. **Ahora bien, la Secretaría de las Naciones Unidas no puede obtener por sí sola este tipo de resultados.** A menudo, se trata de resultados que han de atribuirse a la cooperación entre todos o algunos de los colaboradores del sistema de las Naciones Unidas, los organismos especializados, los fondos y programas de las Naciones Unidas (como por ejemplo el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)), las instituciones de Bretton Woods, la Unión Europea y también, en muchos casos, los organismos de ayuda bilateral, y por encima de todo, naturalmente, los propios Estados. Sólo en casos muy excepcionales cabe atribuir esos resultados exclusivamente a la Secretaría de las Naciones Unidas, e incluso en esos casos excepcionales, dichos resultados sólo se obtendrían con la asistencia del país o los países interesados.

14. Teniendo presentes esas consideraciones, está claro que las Naciones Unidas como tales sólo pueden producir resultados del primer y el segundo tipo indicados. En el caso del **tercer tipo de resultados, a saber, los que se obtienen en los propios países, resulta evidente que en la inmensa mayoría de los casos las Naciones Unidas no facilitan por sí solas la asistencia y los recursos necesarios, sino que son solamente uno** de varios participantes. En general, la Organización no puede ni siquiera aspirar a coordinar las diversas contribuciones. La excepción

serían los casos en que los resultados fueran consecuencia de un proyecto específico que entrañara asistencia técnica prestada únicamente por las Naciones Unidas, un hecho bastante poco corriente.

15. Lo anterior pone de relieve la diferencia entre la situación de las Naciones Unidas y la de un Estado-nación, y demuestra claramente que para la mayoría de los administradores de programas resulta extremadamente difícil, si no imposible, cumplir los requisitos necesarios para especificar cambios observables en relación con sus programas y proyectos.

16. No hay que pasar por alto el hecho de que a los **Estados Miembros les interesan principalmente los resultados obtenidos a nivel nacional o mundial**. Las evaluaciones realizadas por el Consejo Económico y Social y los objetivos mencionados en la Guía general del Secretario General se centran en ese tipo de resultados. Es importante que las Naciones Unidas puedan demostrar, mediante la utilización del enfoque basado en los resultados en el presupuesto por programas y en el plan de mediano plazo, **que contribuyen al logro de esta clase de objetivos de un modo cuantificable y valorable**. Como se verá más adelante, el único modo de conseguirlo es demostrando que las Naciones Unidas cumplen plenamente su papel de **coordinadoras de las actividades del sistema de las Naciones Unidas y, preferiblemente, de toda la comunidad internacional**. Ello exigirá que las Naciones Unidas demuestren que **contribuyen de forma decisiva a la coherencia de las estrategias de los diversos participantes**. Los indicadores de progreso elegidos en las tareas actuales de presupuestación basada en los resultados no cumplen esa función, y tal vez sea éste el principal motivo del malestar que existe actualmente en torno a esta cuestión.

17. Así pues, la cuestión es la siguiente: *¿de qué forma habría que modificar la metodología del proceso de adopción de decisiones, es decir, de preparación de las decisiones, los documentos que describen los programas y el papel de la Secretaría para que las Naciones Unidas pudieran definir los resultados alcanzables?*

C. Crítica constructiva de la experimentación actual con la presupuestación y la planificación basadas en los resultados

18. Antes de tratar de aclarar esta cuestión, es necesario describir las reacciones de las diversas partes interesadas de la Secretaría de las Naciones Unidas, de los representantes de los Estados Miembros y de los expertos ante el experimento actual de presupuestación basada en los resultados. Se han hecho numerosas observaciones, a menudo críticas, en diversos informes del Secretario General, de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC).

19. En el **anexo II**, en el que se resumen las observaciones que figuraban en estos informes, se indica que, en opinión de los usuarios del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas, es necesario hacer una distinción más clara entre los objetivos a largo plazo (objetivos finales, metas o propósitos), los objetivos a mediano plazo (que se definen más concretamente que los propósitos), y los objetivos o logros previstos a corto plazo (en dos años, al nivel del presupuesto por programas, o en cuatro años al nivel del plan de mediano plazo) que han de alcanzarse mediante una combinación de instrumentos y diversos tipos de productos.

20. Es causa general de preocupación la falta de precisión en lo que respecta a los indicadores de cambio observables que se han de alcanzar en los diversos programas. En otras palabras, es necesario encontrar maneras de hacer una descripción clara de la diferencia entre la situación actual y la situación que debe obtenerse gracias al programa o la actividad.

21. También se ha expresado el deseo de hacer una descripción más precisa de las estrategias (o políticas) que han de seguirse, con objeto de determinar la elección de programas y, a nivel de los programas, de ayudar a especificar la elección de objetivos y resultados. Esto, a su vez, supone la necesidad de adaptar la metodología al carácter específico de los diversos programas y de armonizar la terminología, para finalmente normalizarla.

22. No obstante, la mayoría de estas observaciones y preocupaciones parece dar a entender que, pese a ser ambiciosa, la tarea de introducir una presupuestación y una planificación basadas en los resultados, cuyo fin es modificar la mentalidad de gestión de la Organización, podría tener resultados satisfactorios si la metodología se siguiera mejorando mediante, por ejemplo, una mejor elección de los indicadores de progreso. La evaluación de la Inspectoría confirma esta conclusión, pero sugiere que no bastaría con que sólo los administradores de programas introdujesen las mejoras tendientes a mejorar los indicadores de progreso y formularsen una descripción de estrategias más clara. Se trata fundamentalmente de una responsabilidad compartida con los Estados Miembros, que deben ser exhortado a adoptar decisiones más fundamentadas y claras.

23. La investigación de la propia Inspectoría, dentro de la Secretaría, indica que los administradores de programas no estaban completamente satisfechos con la metodología que se esperaba que aplicasen. En efecto, se expresó cierto descontento con respecto a la tarea en su conjunto.

24. Los administradores de programas entrevistados por la Inspectoría, especialmente en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), admitieron que, aunque apoyaban plenamente la idea de un enfoque basado en los resultados introducida por el Secretario General en su programa de reformas de 1997, no estaban totalmente convencidos de la utilidad del esfuerzo tal y como se concebía actualmente. Cabe señalar en particular las siguientes observaciones.

25. *El sistema actual estaba orientado por el proceso*, es decir, presentado, diseñado y promovido por especialistas en presupuesto que a menudo no estaban totalmente familiarizados con el contenido de los programas y las limitaciones a que hacían frente en su funcionamiento.

26. La metodología se había introducido con la ayuda de consultores externos y se basaba en modelos utilizados en la experimentación con el presupuesto nacional, en vez de estar diseñados para una organización internacional como las Naciones Unidas con su **especificidad**, tanto en lo relativo al proceso de adopción de decisiones y los mayores problemas que supone el alcanzar el consenso a nivel **internacional**, en comparación con el nacional, como en lo relativo al **carácter de los programas de las Naciones Unidas**.

27. Por consiguiente, el **formato** era **inadecuado** para el amplio espectro de programas de las Naciones Unidas que abarca, entre otras cosas, las labores directivas rutinarias y los asuntos políticos, la prestación de asesoramiento político, la formulación de normas y reglamentaciones y la asistencia técnica.

28. El **formato y la metodología** se consideraban **demasiado rígidos**, lo que impedía a los administradores de programas encargados de actividades sustantivas y a los comités orgánicos describir sus actividades de manera adecuada con respecto a los resultados.

29. **Los indicadores de progreso elegidos estaban más o menos normalizados** y por tanto no siempre se adaptaban a los programas en cuestión, ni eran **definidos por los propios administradores de programas**. En muchos casos habían sido recomendados por consultores externos más versados en la experiencia de los gobiernos nacionales. Debido a las limitaciones de tiempo, los administradores de programas no se encontraban a menudo en condiciones de expresar sus propias ideas, y cuando trataban de hacerlo se les decía que era importante adoptar una **presentación uniforme** y adherirse a ella. **Esto se aplicaba tanto al presupuesto por programas como al plan de mediano plazo más reciente**. Algunos admitieron que, en última instancia, no siempre reconocían sus programas en la descripción uniforme que los funcionarios de presupuesto les proporcionaban, en gran medida debido a las limitaciones de espacio de los formularios de informe. A su juicio, las descripciones que figuraban en el presupuesto por programas y el plan de mediano plazo proporcionaban con frecuencia poca información actualizada sobre el contenido real de los programas, por no hablar de sus objetivos.

30. La falta de interés declarada de los administradores de programas en invertir más tiempo y esfuerzo se atribuía en parte a la sobrecarga que entrañaba la labor que se les había encomendado y que debían realizar dentro de un renglón presupuestario constante y por tanto dentro de un nivel existente de recursos humanos y financieros. No obstante, también se atribuyó a la **falta de incentivos**. Al introducir la presupuestación basada en los resultados se había dado por sentado que ello daría a los administradores de programas de una mayor flexibilidad, ya que se creía que iría acompañada de la voluntad por parte de los Estados Miembros de reducir la microgestión por su parte, a cambio de una mayor transparencia y rendición de cuentas. El reciente proceso de preparación del presupuesto por programas 2002-2003 basado en los resultados había demostrado que ello no era así, y no garantizaba que la situación fuese a cambiar¹⁴. Además, no se habían prometido fondos adicionales, y los Estados Miembros tampoco habían demostrado ninguna capacidad ni voluntad de establecer prioridades o de permitir que los administradores de programas las estableciesen.

31. Por consiguiente, pocos funcionarios de alto nivel parecen haberse interesado verdadera o personalmente en hacer de la presupuestación y la planificación basadas en los resultados un proceso de reflexión realmente útil. Algunos señalaron que el margen disponible para que los administradores de programas concentrasen sus esfuerzos en esferas de ventaja comparativa también se veía reducido por **las capacidades y la experiencia del personal a su cargo**. Esto plantea la cuestión del margen de maniobra de que disponen los administradores de programas que tienen a su cargo personal contratado generalmente en forma permanente, que a menudo carece del perfil de aptitudes y competencias correspondiente a nuevos retos y para el que existen pocas posibilidades de capacitación.

¹⁴ En el reciente proyecto de resolución "Cuestiones relativas al presupuesto por programas para el bienio 2002-2003" (A/C.5/56/L.29), los Estados Miembros muestran una preocupación y un interés constantes por una gestión detallada de la Organización y las cuestiones administrativas.

32. Algunos funcionarios señalaron que los propios Estados Miembros dificultaban la utilización de un enfoque basado en los resultados debido a la falta de un consenso real, o del compromiso y determinación de trabajar conjuntamente con la Secretaría para alcanzar objetivos declarados. Algunos hicieron referencia a las críticas expresadas por los Estados Miembros durante la aplicación del plan de mediano plazo 2002-2005¹⁵, en el sentido de que no le correspondía a la Secretaría hacer referencia a las responsabilidades de los Estados Miembros ni juzgarlos en virtud del modo en que la Secretaría describía sus situaciones nacionales, como tampoco le correspondía indicarles qué medidas debían adoptar en cada esfera específica. Los miembros de la Secretaría señalaron el hecho de que, en gran parte debido a las limitaciones de recursos financieros y humanos, ni era razonable ni tenía sentido declarar objetivos que correspondía únicamente a la Secretaría alcanzar. Era poco realista sostener que la Secretaría de las Naciones Unidas por sí sola sería capaz de planificar y llevar a cabo **cambios observables, que constituyen la esencia misma de un enfoque basado en los resultados. Además, a juicio de algunos miembros de la Secretaría, los Estados Miembros solían ser un tanto inconsecuentes en sus procesos de adopción de decisiones y rara vez estaban preparados para establecer objetivos claros.** Con el fin de disimular la falta de consenso, llegaban en cambio a acuerdos expresados en un lenguaje vago y ambiguo, que dificultaba en la traducción de decisiones a programas significativos. Demasiado a menudo los Estados Miembros parecían satisfechos con la mera negociación de resoluciones y se interesaban en mucha menor medida por la cuestión de la aplicación o los resultados, que rara vez vigilaban o evaluaban en profundidad. Parecía así que el proceso de adopción de decisiones se consideraba a menudo suficiente en sí mismo y sucedáneo de un auténtico debate acerca del contenido y el seguimiento.

33. Por último, algunos administradores de programas atribuían esta **falta de profundización y preocupación por estas cuestiones por parte de los Estados Miembros a una falta de conocimientos técnicos sustantivos apropiados**, ya que a menudo los Estados Miembros estaban representados por delegaciones locales cuya labor abarcaba necesariamente una amplia gama de esferas sustantivas y de instituciones. A diferencia de los especialistas, este personal no siempre estaba lo suficientemente informado sobre las cuestiones cruciales, la situación actual de los conocimientos o el debate sobre las esferas sustantivas específicas que se estaban examinando en los comités de expertos, ni tampoco sobre la ventaja comparativa de la actuación del sistema de las Naciones Unidas en una esfera concreta. Se consideraba que los expertos, por el contrario, estaban mucho más interesados y preocupados por la sustancia que por el proceso y la negociación política. Tenían la voluntad y la capacidad de orientar a los miembros de la Secretaría en su labor, en vez de lo esperar contrario. Por tanto, los administradores de programas consideraban que era principalmente con la ayuda de los expertos como se podría progresar y obtener resultados en las cuestiones sustantivas .

34. En el pasado, los comités orgánicos de expertos rara vez habían estado en condiciones de dar forma al plan a mediano plazo -el principal documento de formulación y planificación de políticas-, que seguía siendo casi exclusivamente competencia de la CCAAP, la Quinta Comisión de la Asamblea General y el CPC. Los administradores de programas sugirieron que, a fin de hacer que los expertos apropiados de cada país se interesasen en la labor sustantiva de las Naciones Unidas, era necesario hacer que participasen en el ciclo de planificación. De este modo no sólo tendrían una participación y por tanto un interés en esta labor, sino que también se en-

¹⁵ A/55/6/Rev.1.

contrarían en posición de establecer prioridades con respecto a la labor sustantiva, desde el punto de vista de la viabilidad, la ventaja comparativa y la importancia para sus propios países. Los comités orgánicos tenían sus propios planes de trabajo que abarcaban varios años, en cuyo desarrollo participaban directamente, a diferencia de lo que ocurría en el plan a mediano plazo, y que por tanto seguían.

35. Esta breve perspectiva general de las observaciones formuladas sobre el experimento por los diversos protagonistas refleja una diversidad de preocupaciones, y **cierto descontento con respecto al objetivo y los métodos del actual proceso de presupuestación y planificación basadas en los resultados**. Todos los comentarios parecen justificados. Existen una voluntad y un interés demostrables por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas por lograr resultados, pero los obstáculos que hay que superar son numerosos y a veces ni siquiera están claramente determinados. La insistencia en el concepto de cambio observable indica **que existe la voluntad de identificar y encarar los resultados a nivel de los países (y por extensión a nivel mundial)**. Sin embargo, **está claro que las Naciones Unidas no pueden pretender que son capaces de llevar a cabo cambios importantes a estos niveles con los escasos medios de acción que tienen a su disposición**.

D. Ejemplo del presupuesto por programas para 2002-2003¹⁶

36. Lo anterior se ilustra perfectamente con el examen de un ejemplo específico: la División de Población del DAES. El objetivo de esta División es "aumentar la comprensión de la naturaleza de los fenómenos demográficos y, en particular, la interrelación entre la población y el desarrollo"¹⁷. Para llevar a cabo su misión, la División presta servicios a varios órganos intergubernamentales y de expertos, en particular la Comisión de Población y Desarrollo, prepara publicaciones y documentos técnicos periódicos y no periódicos, entre ellos datos procedentes de numerosas bases de datos estadísticos, y garantiza la coordinación entre organismos en lo referente a las cuestiones de población. Cuenta con 26 funcionarios del cuadro orgánico y 17 del cuadro de servicios generales. ¿Cuál puede considerarse entonces que es el resultado de sus actividades en un período de dos años?

37. En el presupuesto por programas para 2002-2003 se afirma que los resultados que se esperan de la División son una "mayor capacidad de los Estados Miembros para formular programas y políticas nacionales de población y otros programas y políticas conexos", una "mayor comprensión y conciencia por parte de los Estados Miembros y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, de las nuevas cuestiones surgidas en los ámbitos de la población y el desarrollo", un "acceso mejor y más rápido de los gobiernos y la sociedad civil, incluidas las

¹⁶ La elección de este ejemplo en concreto no debe interpretarse de ningún modo como una crítica de la labor de la División de Población. Por el contrario, se eligió esta División porque el programa es excelente y ha demostrado ser valioso para los Estados Miembros. El objetivo del ejemplo es señalar a la atención las limitaciones de las actuales técnicas de presupuestación y planificación basadas en los resultados del presupuesto por programas y el plan de mediano plazo. Véase también la nota 29.

¹⁷ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003" (A/56/6, (Sec. 9)) de 19 de abril de 2001, Subprograma 6.

organizaciones no gubernamentales, a los resultados de las investigaciones de las Naciones Unidas en los ámbitos de la población y el desarrollo, incluido el acceso a través de Internet" y una "mayor capacidad de los Estados Miembros para lograr las metas y los objetivos del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo...".

38. Los indicadores de resultados, que deberían permitir medir estos resultados en el futuro, se definen, entre otras cosas, como el "número de Estados Miembros que adoptan o revisan políticas o programas de resultados de las conclusiones de investigaciones y otras actividades realizadas en el marco del subprograma" o las "frecuentes menciones de los resultados de las investigaciones de la División de Población en documentos y declaraciones de carácter normativo, y en la prensa". Lo ideal habría sido que la División de Población indicase el número de Estados Miembros que hubiesen adoptado y revisado políticas como consecuencia de actividades de su programa al final del ciclo presupuestario (o en el último año para el que hubiese datos disponibles) y que hiciese un cálculo del número de Estados Miembros que se preveía que lo hicieran al final del período presupuestario bienal. De hecho, comparar la situación al principio y al final del período en cuestión requeriría una evaluación exhaustiva de la influencia de la División de Población, que supondría un detallado análisis de la situación en los diversos países interesados. Sin embargo, el presupuesto por programas (y, como se verá más tarde, el plan de mediano plazo) no da margen para una descripción y un análisis de este tipo, ya que ello supondría diversas páginas de descripción, algo que no está previsto en el presente presupuesto por programas ni en los formularios de los planes de mediano plazo. Incluso esto no sería completo, a menos que se tuviera en cuenta la contribución de otros agentes tales como el FNUAP o el Banco Mundial, y otras instituciones que trabajan con el mismo objetivo.

39. En realidad, muchas veces los Estados Miembros no están muy interesados en saber cuántos de ellos reciben la información que distribuye la División de Población (aún cuando esto pudiera calcularse). Desean que se los informe de la medida en que ha cambiado la tasa de crecimiento de la población, país por país, o a nivel mundial, así como de si este cambio puede atribuirse a la cooperación internacional.

40. Los Estados Miembros indican objetivos ambiciosos en los programas de acción de las conferencias importantes, y tratan de observar en el Consejo Económico y Social los avances logrados en la aplicación de estos programas de acción. No obstante, hay que reconocer que, en general, **los objetivos que se definen en los programas de acción establecidos por las conferencias importantes no son en absoluto precisos**. El lenguaje que se utiliza para definirlos a menudo sigue siendo vago; las fechas en que deberían alcanzarse se encuentran en el futuro lejano y no hay planes financieros precisos con compromisos correspondientes. Hasta el momento los donantes no han convertido sus compromisos con el logro de los objetivos de la Conferencia en niveles proporcionales de financiación¹⁸. Por ejemplo, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en 1994 en El Cairo, se describe el objetivo establecido con respecto a las tendencias demográficas en las siguientes palabras: "facilitar la transición demográfica cuanto antes en los países donde haya un desequilibrio entre las tasas demográficas y las metas sociales, económicas y ambientales, respetando al mismo

¹⁸ Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (A/S-21/5/Add.1, párr. 95), 1º de julio de 1999.

tiempo los derechos humanos"¹⁹, y las acciones son recomendaciones tales como "Los países deberían prestar más atención a la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo"²⁰, por nombrar sólo unas pocas. Este largo y exhaustivo documento acerca de todos los aspectos de las políticas de población no facilitará a los evaluadores el examen de los avances futuros ni la atribución debida de los resultados a uno u otro de los participantes. Esto se debe al lenguaje vago y preceptivo, que contiene muchos "debería" pero ninguna indicación clara de cómo alcanzar los objetivos establecidos.

41. En lo referente a las "Medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo", se llegó a un acuerdo sobre un nuevo conjunto de indicadores para tratar de colmar esta laguna²¹. Por ejemplo: "Para 2005, un 60% de la atención primaria de la salud y de los servicios de planificación de la familia deberían ofrecer la más amplia gama posible de métodos seguros y eficaces de planificación de la familia... un 80% de los servicios deberían ofrecer estos métodos para 2010, y todos ellos para 2015... La diferencia entre la proporción de personas que utilizan métodos anticonceptivos y la proporción que expresa el deseo de espaciar o limitar sus hijos debería reducirse a la mitad para 2005, en un 75% para 2010 y en un 100% para 2015...". No obstante, aparte de recomendaciones de carácter general, **no hay ninguna indicación precisa del tipo de esfuerzo que debería hacer dentro de una división del trabajo cada uno de los participantes (países, donantes, FNUAP, Secretaría de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales) a fin de alcanzar estos objetivos.**

42. Las lecciones extraídas de este ejemplo serían más o menos similares para todos los demás programas sociales y económicos. Es obvio que existe una **laguna entre la definición de ambiciosos objetivos a largo plazo de la comunidad internacional para los años 2015 o 2020, y objetivos más precisos a mediano plazo, y el papel que han de desempeñar las diversas partes de la comunidad internacional que contribuyan a los mismos objetivos.** Esto se aplica a todos los objetivos mencionados por el Secretario General en su Guía general, tanto en la esfera política como en la económica y social. Se aplica al objetivo de "reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo"²², así como al objetivo "para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa sobre "Ciudades sin barrios de

¹⁹ Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994) (A/CONF.171/13, cap. VI, párr. 6.3), 18 de octubre de 1994.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 6.4.

²¹ Sitio en la red del FNUAP: unfpa.org/icdp/index.htm. Véase también el documento A/S-21/5/Add.1, de 1º de julio de 1999.

²² "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio" (A/56/326, párrafo 83), 6 de septiembre de 2001.

tugorios"²³. Se aplica también a objetivos políticos tales como: "Aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesita en sus tareas de prevención de conflictos, resolución pacífica de controversias, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos"²⁴, para los cuales la Guía general no fija una fecha de consecución. Si estos objetivos constituyen el nivel de ambición para los resultados que ha de obtener la comunidad internacional, **es fundamental que seamos más precisos en la especificación de las estrategias mediante las cuales han de lograrse dichos objetivos. Esto se aplicará por igual a los distintos participantes y a las propias Naciones Unidas.**

E. Razones del descontento: la falta de indicadores de progreso significativos en el presupuesto por programas y en el plan de mediano plazo

43. Tras analizar los problemas experimentados en las Naciones Unidas con la planificación y la presupuestación basadas en los resultados, ahora es posible determinar con más claridad las razones que motivan el descontento de los delegados, expertos y administradores de programas al examinar el actual proceso de presupuestación basado en los resultados. La razón principal radica en la **ambigüedad del concepto de resultados**. Los objetivos que se mencionan en la Guía general elaborada por el Secretario General no indican fechas límite o se fijan para un futuro lejano, por ejemplo, 2015 ó 2020, y son el tipo de objetivos que han de lograrse a nivel nacional o mundial. **En cambio, los resultados mencionados en el plan de mediano plazo y en el presupuesto por programas de las Naciones Unidas se refieren principalmente a la contribución de las Naciones Unidas.** Por lo tanto, por definición, los resultados a los que hay que aspirar tienen que ser mucho más moderados. Nadie puede pretender que las actividades de las Naciones Unidas por sí solas puedan producir cambios fácilmente atribuibles y significativos a nivel nacional. En esas circunstancias, resulta muy difícil determinar los logros previstos e indicadores de progreso, y no es sorprendente que haya cierta confusión al respecto. En general, las fórmulas utilizadas para especificar los *logros previstos* son expresiones como "aumento de", "mejoramiento en", "mayor capacidad de", "mayor participación... o colaboración", "progresos en", "avances en el diálogo sobre", "mejor nivel de", "mayor volumen de", "mayor conocimiento y comprensión de" y "mayor nivel de preparación para".

44. En las fórmulas para los *indicadores de progreso* se utilizan expresiones como "número de países que adoptan", "acceso a", "número de ciudades que reciben", "participación más amplia de", "satisfacción efectuada por los usuarios", "aumento en el número de países" y "número de acuerdos de colaboración".

45. La intención de los administradores de programas de mejorar, aumentar, fortalecer, incrementar y fomentar los progresos en sus respectivas esferas no está en duda. Sin embargo, muy a menudo resulta imposible distinguir entre esos dos conceptos (logros previstos e indicadores de progreso), ya que en los ejemplos señalados a veces se utilizan las mismas expresiones. **Esas**

²³ *Ibíd.*, párr. 117.

²⁴ *Ibíd.*, párrs. 32 y 33.

fórmulas no proporcionan al lector ninguna indicación con respecto a los parámetros que han de utilizarse para evaluar los cambios previstos y, por lo tanto, no presenta una idea clara del resultado que se espera del programa.

46. En distintas ocasiones se ha expresado la esperanza de que se establezcan indicadores de progresos más significativos. Por ejemplo, en la Introducción del "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003"²⁵, la Oficina del Contralor reconoce claramente que la fase siguiente (tanto en el plan de mediano plazo como en el presupuesto por programas) permitiría proporcionar indicaciones precisas sobre los cambios previstos. En el párrafo 36 se señala "un gran número de logros previstos e indicadores de progreso... incluyen referencias a cambios: mejoras, aumento de la capacidad, mejor comprensión o mayor conciencia, etc. Estas formulaciones presuponen datos básicos o de referencia con los que se medirán esos aumentos o mejoras... Una vez concluida la medición de la ejecución del presupuesto sobre la base de indicadores de progreso para el bienio 2002-2003, será necesario hacer nuevos análisis para determinar los datos de referencia apropiados. Éstos se incorporarán en la fase de planificación y presupuestación de los programas, lo que permitirá ajustar las descripciones de los indicadores de progreso y los logros previstos sobre la base de la experiencia"²⁶. En el párrafo 28 del mismo documento, el Secretario General indicó que "la formulación de indicadores en la etapa de preparación del presupuesto exige también que los administradores de los programas establezcan sistemáticamente **datos de referencia que permitan medir los cambios**, desarrollen técnicas de reunión de datos, interpreten los datos reunidos, informen sobre sus conclusiones e integren las lecciones aprendidas en la planificación, presupuestación y ejecución de los programas futuros". Además, en el párrafo 11 se señala que "... la distinción entre lo que se puede lograr en dos o cuatro años resultará más fácil a medida que la Organización reúna más información sobre su rendimiento en los próximos años".

47. Es evidente que esas recomendaciones aún no se han puesto en práctica. Sin embargo, sobre la base del análisis anterior, la Inspectora duda de que las futuras actividades produzcan en algún momento los resultados deseados. Ello se debe en gran parte a que **el período de presupuestación de dos años no parece un plazo razonable dentro del cual se puedan obtener resultados**, especialmente si el concepto de resultados ha de entenderse en el sentido más ambicioso en que se define en el presente informe y si los Estados Miembros desean también que el presupuesto por programas para el bienio contribuya a la consecución de los Objetivos de la Declaración del Milenio.

48. **Por consiguiente, el enfoque orientado al logro de resultados que se está aplicando principalmente a nivel de presupuesto en las Naciones Unidas con respecto a los resultados obtenidos en las actividades de los programas de la Organización propiamente dichas debería concentrarse más bien en el mediano plazo.** Además, ello debe hacerse mediante la coordinación de las estrategias de todos los que persiguen los objetivos enunciados en la Declaración del Milenio. A pesar de las medidas prometidas, según se indicó en párrafos anteriores, seguirá siendo muy difícil medir los cambios en el contexto del presupuesto por programas si la única medida indicada es la satisfacción de los usuarios de los productos, como los informes, las

²⁵ A/56/6 (Introducción) de 25 de abril de 2001.

²⁶ *Ibíd.*, anexo, sección A, Presupuestación basada en los resultados: notas explicativas, párr. 36.

publicaciones, los servicios de asesoramiento, los seminarios y las reuniones, por importantes que éstos sean. El nivel de dificultad varía, desde luego, según el carácter de los programas. **Los ejemplos siguientes refuerzan aún más las dudas con respecto a la utilidad de hacer hincapié en la utilización del enfoque orientado al logro de resultados, principalmente al nivel del presupuesto por programas.**

49. En el caso de las actividades políticas, las dificultades para tratar de ajustarse a las intenciones expresadas en la Introducción del presupuesto por programas pueden considerarse particularmente graves. Por ejemplo, el Subprograma 1 del Programa 1 del Plan de Mediano Plazo (Asuntos políticos) se refiere a la prevención, el control y la resolución de conflictos. Sin embargo, ¿cómo puede exponerse de manera sucinta la situación al principio del período que abarca el presupuesto por programas, y cómo pueden preverse los resultados al final del bienio, si no se ha adoptado una estrategia común para reducir el número de conflictos? Esta falta de una estrategia clara se debe principalmente a que el Consejo de Seguridad y los miembros de la denominada comunidad internacional deciden responder a nuevas situaciones únicamente si las condiciones políticas les permiten intervenir o si se ven obligados a hacerlo. Aún no existe una política de prevención clara y de probada eficacia que pueda describirse con precisión. No hay duda de que es posible lograrse avances en esa esfera, pero la situación actual aún no permite establecer un programa de acción serio²⁷.

50. Esas observaciones se aplican también a la presentación de ese subprograma en el plan de mediano plazo para el período 2002-2005²⁸, en el que también resultan evidentes las dificultades parecidas que se plantean para adaptar el enfoque basado en los resultados, en sentido estricto, a los asuntos políticos, como se observa a continuación.

51. El *objetivo* del Subprograma es "prestar asistencia en la prevención, el control y la resolución de conflictos por medios pacíficos, así como promover una respuesta más coherente e integrada del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a los problemas que plantea la consolidación de la paz después de los conflictos en países que están recuperándose de situaciones de crisis".

52. La *estrategia* consiste, entre otras cosas, en "determinar las opciones existentes y formular recomendaciones sobre la función que podría encomendarse a las Naciones Unidas en la prevención, control y resolución de conflictos, así como en las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos".

53. Un *logro previsto* sería "el mejoramiento de la capacidad de la comunidad internacional para prevenir, controlar y resolver conflictos mediante actividades de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos".

²⁷ Es importante aquí hacer referencia al amplio informe del Secretario General titulado "Prevención de los conflictos armados" (A/55/985-S/2001/574 y S/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1, de 7 de junio de 2001 y 5 de julio de 2001, respectivamente).

²⁸ "Plan de mediano plazo para el período 2002-2005" (A/55/6/Rev.1, párr. 1.5, Objetivo, párr. 1.6, Estrategia, párr. 1.7, Logros previstos, párr. 1.8, Indicadores de progreso).

54. Los *indicadores de progreso* "incluirían la determinación de los conflictos potenciales, nuevos y en curso atendidos o resueltos por medios pacíficos, y el aumento de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos y de su eficacia".

55. Es evidente que esas formulaciones no contienen ninguna información para la planificación y la presupuestación basadas en los resultados. Esto pone en tela de juicio la verdadera necesidad de presentar un programa de esa manera, así como la conveniencia de aplicar el sistema de planificación y presupuestación basadas en los resultados a ese tipo de actividad, e incluso la posibilidad de programar esas actividades políticas.

F. Un ejemplo del plan de mediano plazo para el bienio 2002-2005²⁹

56. Con respecto a las actividades económicas y sociales, la presentación en el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003³⁰ del Subprograma 6 (Población) del Programa 7 (Asuntos económicos y sociales) ya se ha examinado en párrafos anteriores. Sin embargo, merece la pena analizar cómo se presenta este subprograma en el plan de mediano plazo para el período 2002-2005³¹.

57. El *objetivo* es "aumentar la comprensión de la naturaleza de los fenómenos demográficos y, en particular, la interrelación entre la población y el desarrollo".

58. La *estrategia* incluye "a) La prestación de apoyo sustantivo a la Comisión de Población y Desarrollo; b) La prestación de asistencia en el examen, la supervisión y la evaluación en marcha del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo a fin de cumplir las actividades fundamentales parara la ejecución ulterior del Programa de Acción...; c) La preparación de las estimaciones y proyecciones demográficas oficiales de las Naciones Unidas, incluidos los datos sobre la mortalidad y la fecundidad por edad y sexo respecto de todos los países y regiones del mundo...; d) La divulgación eficaz de la información demográfica mundial, por conducto de Internet...".

59. Los *logros previstos* incluirían: "Un mayor apoyo al Programa de Acción... Una mayor capacidad de los Estados Miembros para analizar las tendencias y aplicar las políticas demográficas... Una mayor capacidad de los Estados Miembros para formular políticas nacionales de

²⁹ Como se señaló en la nota de pie de página 16, la elección del ejemplo no debe interpretarse como una crítica de la labor de la División de Población. Por el contrario, el ejemplo se eligió porque el programa es excelente y ha demostrado ser valioso para los Estados Miembros. El objetivo del ejemplo es señalar las limitaciones de las actuales técnicas de planificación y presupuestación basada en los resultados del presupuesto por programas y el plan de mediano plazo.

³⁰ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003" sección 9: Asuntos económicos y sociales (A/56/6 (sect. 9) de 19 de abril de 2001).

³¹ "Plan de mediano plazo para el período 2002-2005" (A/55/6/Rev.1, Programa 7: Asuntos económicos y sociales, Subprograma 6: Población, párr. 7.28, Objetivo, párr. 7.29, Estrategia, párr. 7.30, Logros previstos, párr. 7.31: Indicadores de progreso).

población y políticas conexas, mejorar su capacidad institucional nacional de acopio y análisis de la información nacional en materia de población...".

60. Los *indicadores de progreso* incluirían: "Un aumento en el número de gobiernos que tienen acceso a la información sobre las tendencias demográficas y su interrelación con el desarrollo social y económico como contribución a la formulación de políticas..." y "Un aumento notable en la comprensión de la interacción compleja que existe entre las cuestiones demográficas y de desarrollo y amplia sensibilización acerca de las nuevas cuestiones de población que requieren atención y respuesta por parte de la comunidad internacional... La oportunidad, calidad y accesibilidad de las estimaciones y proyecciones demográficas oficiales de las Naciones Unidas según la evaluación de los usuarios".

61. **Es evidente que esta forma de presentación es válida para siempre.** Se utiliza en el plan de mediano plazo para el período 2002-2005 y en el siguiente plan de mediano plazo puede utilizarse exactamente la misma formulación, como se hizo en todos los planes de mediano plazo anteriores. Se trata, en mayor o en menor medida, de una descripción de las actividades permanentes de la División de Población. Sin embargo, no proporciona ningún tipo de información con respecto al tipo de cambios que se espera lograr en la situación actual. **Para que el plan de mediano plazo tenga algún sentido, el documento debe proporcionar información sobre los problemas o deficiencias que persisten al final del plan anterior (es decir, a fines de 2001) y que, por lo tanto, aún requieren solución. Además, debe proporcionarse información sobre la estrategia que las Naciones Unidas tienen la intención de adoptar para solucionar o mitigar, en la medida de lo posible, los problemas, y también sobre los progresos concretos que se pretende alcanzar al final del período del plan, es decir, para 2005.** (Podrían hacerse observaciones muy similares o idénticas con respecto a un gran número de programas y subprogramas en el ámbito económico y social.) Sin embargo, para eso es fundamental definir con mayor precisión el tipo de resultados que cabe esperar de las actividades que han de realizarse en el marco del presente programa.

62. Si la contribución de las Naciones Unidas a la solución de los problemas demográficos de los Estados Miembros ha de seguir siendo la misma, porque se considera que es útil, bastaría con señalarlo y limitar la descripción en el presupuesto por programas e incluso en el plan de mediano plazo a una lista de los productos del programa, quizás con alguna información adicional sobre las publicaciones no periódicas.

63. Sin embargo, si **el examen del plan de mediano plazo tiene por objeto evaluar la validez de la estrategia utilizada anteriormente en este subprograma y proponer, si es necesario, cambios en la estrategia, entonces la nueva estrategia debe formularse cuidadosamente y en detalle.** Sin embargo, nunca se ha procedido a tal evaluación de mitad de período de los enfoques estratégicos adoptados por las Naciones Unidas con respecto a los programas previstos en los planes de mediano plazo anteriores y el actual enfoque orientado al logro de resultados tampoco parece prever esa posibilidad. La Inspectora considera que **ese examen es muy necesario.**

64. Todo ello plantea una serie de cuestiones importantes. En primer lugar, ¿es posible realmente proponer una nueva estrategia para el tipo de contribución que pueden hacer las Naciones Unidas (en el ámbito demográfico, así como en otras esferas económicas y sociales) sin describir detalladamente las actividades de todos los otros participantes que contribuyen al logro de los

objetivos aprobados por la comunidad internacional y que se mencionan, por ejemplo, en la Guía general? En segundo lugar, ¿es posible hacerlo en el marco del formato actual del documento del plan de mediano plazo? En tercer lugar, ¿es posible, además, definir la contribución de las Naciones Unidas y sus resultados establecer una relación entre esos resultados y los que se espera obtener a nivel nacional y a nivel mundial?

65. **En el caso de las actividades administrativas**, las dificultades que se plantean son ligeramente distintas. Esas actividades consisten en funciones permanentes que cambian muy poco con el tiempo salvo, quizás, en lo que respecta a las técnicas utilizadas. En los asuntos de personal, finanzas o gestión es necesario hacer frente problemas recurrentes. Si los métodos de trabajo pueden mejorarse, es necesario formular descripciones precisas para explicar la forma en que se ha producido o se producirá el mejoramiento. En el plan de mediano plazo y en el presupuesto por programas no se proporcionan cifras con respecto a las actividades ordinarias, ni se hace referencia al aspecto cualitativo de éstas. En esas circunstancias, los logros previstos o los indicadores de progreso tienen poco sentido. El ejemplo señalado con respecto al Programa 24: Servicios de gestión y servicios centrales de apoyo, subprograma 1: Servicios de gestión, podría demostrar esa afirmación. En los *logros previstos del subprograma*³²: "Los logros incluirían mejoras de la gestión que redujeran la carga administrativa y aseguraran que los directores de programa ejecutaran debidamente los programas aprobados asumiendo plena responsabilidad". Otro ejemplo, es el Programa 23: Información pública³³, Subprograma 4: Servicios de publicaciones, que se presenta de manera que resulta válido obviamente en la medida en que continúe. Es decir, se formula para la eternidad. La referencia que se hace en *los logros previstos* y en los *indicadores de progreso* ilustran esa afirmación. Por ejemplo, "el logro previsto sería un mayor interés en las publicaciones de las Naciones Unidas". "Los indicadores de progreso incluirán un aumento en el número de suscripciones a las publicaciones de las Naciones Unidas y en el número de publicaciones vendidas, así como un aumento en el número de consultas de los sitios de las publicaciones de las Naciones Unidas en la Web". En el caso del Subprograma 3: Servicios de biblioteca, "Los logros del Subprograma serían facilitar e incrementar el acceso de los usuarios a los productos y servicios de la Biblioteca", y "Los indicadores de progreso incluirían", entre otras cosas, "un incremento en el número de peticiones de información y solicitudes de los productos y servicios de la Biblioteca...". No se hace referencia a las cifras actuales ni previstas.

G. Necesidad de seguir examinando todo el proceso de presupuestación y planificación basadas en los resultados: conclusiones con respecto al experimento actual

66. El análisis de la situación creada por la experimentación actual con la presupuestación y planificación basadas en los resultados suscita una serie de observaciones. En primer lugar, **no hay duda de que orientar los métodos de planificación y programación a la identificación de los resultados es tanto racional como necesario**. Los Estados Miembros y el público en

³² "Plan de mediano plazo para el período 2002-2005" (A/55/6/Rev.1), Programa 24, Subprograma 1, párr. 24.7: Logros previstos.

³³ *Ibíd.*, Programa 23: Información pública, Subprograma 3, Servicios de biblioteca, párr. 23.29: Logros previstos; párr. 23.30: Indicadores de progreso; Subprograma 4, Servicios de publicaciones, párr. 23.35: Logros previstos; párr. 23.36: Indicadores de progreso.

general tienen que disponer de documentos que les proporcionen una mejor comprensión de la labor de las Naciones Unidas y les permitan enjuiciar su eficiencia y eficacia. A este respecto, **la transparencia es indispensable. Por ello, evidentemente, en las Naciones Unidas de debe adoptar el enfoque basado en los resultados. No obstante, la metodología adoptada para el experimento actual debería perfeccionarse y adaptarse.** Después de todo, el enfoque orientado al logro de resultados requiere actividades periódicas para evaluar la situación y las estrategias seguidas, valorar su eficacia y revisarlas de acuerdo con las lecciones aprendidas.

67. Hay que distinguir entre el presupuesto por programas y el PMP. En la mayoría de los casos, un período de dos años es demasiado corto para obtener resultados significativos. **Ello quiere decir que el enfoque basado en los resultados debería aplicarse principalmente al mediano plazo**, es decir, que se debería tratar de mejorar el PMP, o cualesquiera otros documentos de mediano plazo que permitan evaluar las estrategias actuales y definir las que debieran aplicarse en el futuro. Significa también que el documento sobre el presupuesto por programas debería limitarse a explicar las medidas que debieran adoptarse en un período bienal, para alcanzar los objetivos fijados.

68. En consecuencia, el enfoque basado en los resultados de los documentos del presupuesto por programas debe seguir perfeccionándose y adaptándose a las necesidades de la Organización y a la naturaleza de los programas.

69. Hace falta aclarar el concepto de logro en el contexto del presupuesto por programas. ¿Debe entenderse el logro únicamente como la acción de la Secretaría de las Naciones Unidas o incluye la acción de los Estados Miembros?

70. Se deberían suavizar los requisitos de presentación, muy estrictos, a fin de que los administradores de programas pudieran describir el contenido de los suyos de forma exacta. A su vez, ello permitiría a los Estados Miembros juzgar la pertinencia y eficiencia en relación con los mandatos dados, especialmente los de la reciente Declaración del Milenio.

71. Sobre la base del contenido de los programas exactamente descrito, los Estados Miembros deberían estar en condiciones de evaluar la pertinencia programática y contarían con medios para determinar si se podía observar una evolución positiva. Ello, juntamente con la información sobre los gastos, daría a los Estados Miembros un medio de medir la eficiencia y eficacia de la ejecución de los programas³⁴.

72. Si se quiere que funcione el enfoque orientado al logro de resultados, habrá que conceder en definitiva mayor flexibilidad a los administradores de programas, a cambio de su rendición de cuentas. Ello supondría que los Estados Miembros mostraran mayor confianza en la capacidad profesional y los conocimientos de gestión de los administradores de programas y, ulteriormente, renunciaran a supervisar y administrar cuestiones de detalle. Los Estados Miembros deberían consultar a los administradores de programas en los casos en que resultara aconsejable poner fin a actividades de programas por haber quedado éstos marginados o anticuados. Ello podría evitar las acusaciones actuales de que los administradores de programas intervienen en asuntos que

³⁴ A este respecto, el formato nuevo y mejorado del informe sobre la ejecución de los programas debería ser un instrumento valioso.

actualmente se consideran como prerrogativa de los Estados Miembros. Los administradores de programas deberían poder decidir sobre la mezcla óptima de productos dentro de su esfera de competencia, a fin de conseguir los logros previstos, y tener flexibilidad para decidir sobre la utilización de su personal y sobre la distribución de las tareas entre él. De hecho, podría ser necesario revisar en ese contexto el actual sistema de clasificación de puestos, bastante rígido, a fin de lograr mayor flexibilidad. Sería necesario acelerar los trámites de contratación y sustitución.

73. Los recursos humanos son de importancia fundamental: los resultados dependen en gran parte de un personal sumamente competente cuyo perfil de conocimientos corresponda a las tareas encargadas. Hacen falta servicios de capacitación para aumentar esos conocimientos y adquirir otros nuevos, y la creación y el uso creciente del Centro de Turín es un paso importante en esa dirección. El Secretario General, en su conjunto de reformas de 1997 indicó que "la Secretaría del futuro será en cierta medida más reducida, mejor capacitada, más móvil, estará mejor administrada y mejor integrada a modo de equipo mundial"³⁵. Esto deberá vigilarse continuamente. Habrá que introducir incentivos para alentar la labor intersectorial e interdisciplinaria que tanto se necesita, y vigilarla y examinarla continuamente³⁶. Los resultados dependerán en definitiva de la calidad del personal. Para desarrollar plenamente todas las posibilidades de éste, es necesario crear y fomentar un ambiente de confianza no sólo dentro de la Secretaría, sino también, lo que quizá sea más importante, por parte de los Estados Miembros, en donde falta un ambiente de confianza correspondiente en su personal.

74. En otras palabras, hay que crear un ambiente propicio para alentar al personal, especialmente los administradores de programas, a orientarse por los resultados y hacer que funcione el enfoque basado en éstos. Habrá que evaluar las experiencias del sistema de las Naciones Unidas con miras a aprender de las prácticas óptimas y a adaptar continuamente el enfoque basado en los resultados a las necesidades de la Organización y de los Estados miembros.

75. Una parte de ese ambiente propicio es la existencia de tecnología y sistemas de información adecuados, lo que debería examinarse constantemente y para lo que habría que impartir capacitación adecuada.

76. Los administradores de programas tendrán que participar mucho más en la formulación de indicadores significativos de logros y de progreso, adaptados a la naturaleza de los programas específicos de que se trate. La función de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) es de importancia decisiva para ayudar a ese respecto a los departamentos sustantivos, ya que será una de las principales responsabilidades de la OSSI valorar internamente los programas y su pertinencia. En los casos en que las declaraciones de realización no tengan mucho sentido, por la naturaleza del programa de que se trate y al factor temporal (dos años de observación son un período demasiado corto), debería ser posible prescindir de ellas sin disminuir la utilidad del

³⁵ "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma" (A/51/950, párr. 229), 14 de julio de 1997.

³⁶ *Ibíd.*, párr. 233: "Alentar el mejoramiento del rendimiento profesional, mediante premios y medidas de reconocimiento, medidas encaminadas a sancionar el desempeño deficiente y rendición de cuentas sobre los resultados" son medidas fijadas como objetivo en el informe; véase la medida 18.

documento del presupuesto por programas. Ello aliviaría la carga administrativa que actualmente pesa sobre la Secretaría y la liberaría de operaciones de trámite, permitiéndole concentrarse más en los problemas sustantivos planteados.

77. En cuanto a las actividades administrativas, se lograría mejorar la situación actual si se dieran cifras sobre las actividades habituales normales, como, por ejemplo, número de personas contratadas, jubilaciones y número de publicaciones vendidas, acompañados, siempre que fuera posible, de información sobre las diversas mejoras cualitativas.

H. Con respecto al mediano plazo

78. Por las razones mencionadas *supra* y desarrolladas *infra*, la **Inspectora cree que lo más pertinente es el plazo mediano, etapa en que el enfoque orientado al logro de resultados ganaría incluso importancia como consecuencia, en medida no pequeña, del factor temporal**. En opinión de la Inspectora, los instrumentos existentes, tanto en el plano presupuestario como de la planificación, deberían constituir herramientas para ayudar a los Estados miembros a seguir y evaluar los progresos y examinar estrategias para alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio, fijados para un futuro relativamente distante. **Por ello, es importante establecer instrumentos y procesos que permitan evaluar los resultados a mediano plazo**. En consecuencia, el presente informe propone la creación de nuevos instrumentos, más acordes con la necesidad sentida de lograr una cooperación sustantiva más estrecha entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, con miras a evaluar la pertinencia de las distintas estrategias de la comunidad internacional para la consecución por los países de los Objetivos de la Declaración del Milenio.

79. **En cuanto al PMP en su forma actual, anteriormente descrita³⁷, los Estados Miembros tienen esencialmente dos opciones:**

- La **opción 1** sería determinar si los dos nuevos instrumentos cuya creación se recomienda y que se describen en la segunda parte satisfarían sus necesidades de orientación estratégica a mediano plazo. Si así fuera, **los Estados Miembros podrían decidir no establecer un plan sucesor** del PMP 2002-2005 existente;

³⁷ Carta del Secretario General al personal sobre la necesidad de continuar la reforma, de fecha 25 de marzo de 2002, pág. 2: "En segundo lugar, un examen de la gestión y administrativo. Este examen comprenderá la reforma de los recursos humanos, los servicios de conferencias, la duplicación administrativa, la estructura de puestos de la Secretaría, los mecanismos de coordinación y el *ciclo de planificación y presupuestación*. *Este último es demasiado complejo, lento e ineficiente...*".

- La **opción 2** sería hacer que el **próximo PMP** tuviera en cuenta los **dos nuevos instrumentos** recomendados y detallados en la segunda parte, y que sus conclusiones normativas para los programas y actividades de las Naciones Unidas se trasladaran al siguiente PMP. Debería darse importancia a integrar plenamente los Objetivos de la Declaración del Milenio y las sugerencias de la Guía general en el PMP existente y futuro de la Organización, a fin de que los Estados Miembros evaluaran la pertinencia de la estrategia de las Naciones Unidas para ayudarlos a alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio.

Segunda parte

UN ENFOQUE ORIENTADO AL LOGRO DE RESULTADOS QUE SEA SIGNIFICATIVO Y REALISTA A MEDIANO PLAZO: UN NUEVO AMBIENTE DE COOPERACIÓN

80. Un enfoque orientado al logro de resultados en las Naciones Unidas y en el sistema de las Naciones Unidas no puede disociarse de la preocupación de la comunidad internacional por lograr resultados a nivel de los países y a nivel mundial, como se ha manifestado en las principales conferencias de las Naciones Unidas y en la Declaración del Milenio, aprobada por la comunidad internacional, el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods.

81. En la comunidad internacional está surgiendo una nueva situación, derivada de los siguientes acontecimientos:

- El concepto de resultados se refiere a los resultados a nivel de los países y a nivel mundial;
- Las Naciones Unidas (más concretamente el Consejo Económico y Social) están convencidas de que deben desempeñar un papel más activo a fin de dar contenido práctico al Artículo 1 de la Carta, concretamente "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales..."³⁸;
- La cooperación está mejorando entre los diversos actores, y las Naciones Unidas están desempeñando un importante papel a ese respecto³⁹.

³⁸ "Como prioridad inmediata, hay que fortalecer las funciones básicas de gestión normativa y coordinación del Consejo Económico y Social y dotarlo de lo necesario para que pueda desempeñar mejor su función en el diálogo para la coordinación de la política macroeconómica", Informe del Secretario General sobre la renovación de las Naciones Unidas (A/51/950, párr. 130, de 14 de julio de 1997) y "La contribución de las Naciones Unidas tiene especial importancia en un momento en que están cambiando los paradigmas del concepto y la filosofía del desarrollo económico y social. Como centro mundial de ideas innovadoras y establecimiento de consenso, las Naciones Unidas deben aprovechar al máximo su capacidad analítica para reconocer problemas comunes y recomendar soluciones" (párr. 129).

³⁹ El párrafo 294 de la Guía general de la aplicación de la Declaración del Milenio del Secretario General (A/56/326) dice expresamente: "Una nueva cultura de cooperación y coordinación está ganando terreno rápidamente entre las organizaciones del sistema, y se están estableciendo nuevos mecanismos para avanzar y concretar esta actividad", y el párrafo 5 "No se logrará una estrategia coordinada si no mejora la coordinación entre las instituciones y los organismos internacionales, inclusive los del sistema de las Naciones Unidas". El párrafo 295 se refiere al Comité Administrativo de Coordinación (CAC), actualmente llamado Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación: "... el CAC... ha demostrado un sólido compromiso con el logro de un mayor grado de armonización de políticas y estrategias, y el aumento de la puesta en común de información y de los procesos comunes de evaluación y supervisión".

- Se han hecho progresos para establecer un solo conjunto de objetivos de desarrollo que incluya los objetivos de desarrollo internacionales fijados en las principales conferencias de las Naciones Unidas y en la Declaración del Milenio, así como un conjunto común de metas e indicadores;
- La comunidad internacional se ha comprometido a colaborar para alcanzar esos objetivos;
- Todas las instituciones han adoptado métodos de trabajo orientados a los resultados.

82. Por consiguiente, en opinión de la Inspectora, el concepto de resultados utilizado a nivel de mediano plazo debe armonizarse con el utilizado por los programas de acción de las principales conferencias y por la Declaración del Milenio y, en consecuencia la Guía general del Secretario General a largo plazo. **Ello requiere volver a examinar el instrumento de mediano plazo, es decir, el PMP, lo que supondrá un cambio en su formato y concepción, o incluso su sustitución por un nuevo conjunto de documentos y un nuevo mecanismo de adopción de decisiones adaptado a sus necesidades.**

83. Otras características de esta situación nueva, que ha creado una oportunidad de colaborar para llegar a una estrategia coordinada y compatible, si es que no común, que tanto se necesita para alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio, son las que siguen.

A. Reformas en las Naciones Unidas

84. En 1997, el Secretario General Kofi Annan propuso su programa de reforma⁴⁰, en el que hacía una serie de importantes propuestas de reforma que han sido aprobadas por la Asamblea General⁴¹. Esas reformas tratan "nada menos que de transformar la estructura de dirección y administración de la Organización, a fin de que pueda actuar con mayor unidad de propósito y mayor coherencia, y hacer frente con mayor agilidad a los muchos problemas con que se encuentre"⁴². Las reformas intentan dar una respuesta nueva y más realista a los problemas con que se ha enfrentado el sistema de las Naciones Unidas desde el principio. "Para facilitar una mayor precisión y colaboración entre las misiones esenciales de las Naciones Unidas, se establecieron comités ejecutivos en materia de paz y seguridad, economía y asuntos sociales, cooperación para el desarrollo y asuntos humanitarios. El fomento de los derechos humanos, que es la quinta misión esencial, forma parte integrante de las actividades de las Naciones Unidas y se ocupan de ella los cuatro comités ejecutivos"⁴³.

⁴⁰ "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma" (A/51/950, de 14 de julio de 1997).

⁴¹ Resolución 52/12 A y 12 B de la Asamblea General, de noviembre y diciembre de 1997.

⁴² Carta de envío del Secretario General (A/51/950, de 14 de julio de 1997).

⁴³ Información sobre la reforma de las Naciones Unidas dada en la página web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (www.dgo.org/documents/36-United_Nations_Reform_Overview.html).

85. Las propuestas comprenden actividades para mejorar la coordinación de las actividades económicas y sociales del sistema de las Naciones Unidas, y también para aumentar la cooperación con las instituciones de Bretton Woods⁴⁴. Tienen por objeto "fortalecer las funciones básicas de gestión normativa y coordinación del Consejo Económico y Social, y dotarlo con lo necesario para que pueda desempeñar mejor su función en el diálogo para la coordinación de la política macroeconómica" (A/51/950). Se proponen reforzar la capacidad del Comité Administración de Coordinación (CAC)⁴⁵, para adaptar el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto a los nuevos desafíos con que se enfrenta. Incluyen asimismo un examen de "las medidas que actualmente rigen los procesos de planificación, programación y presupuestación para mejorar su función en cuanto a proporcionar dirección estratégica, estableciendo mejores mediciones del rendimiento y sistemas de información, y concentrándose cada vez más en la rendición de cuentas por el rendimiento en vez de hacerlo en la contabilización de los productos, es decir estableciendo un cambio hacia una presupuestación basada en los resultados"⁴⁶.

86. A fin de aumentar la **eficacia y las repercusiones de las operaciones de desarrollo de las Naciones Unidas**, se creó el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁴⁷. El Grupo fija prioridades normativas con miras a aumentar la armonización de los programas y la colaboración entre sus miembros y trabaja con los comités ejecutivos para crear vínculos operacionales intersectoriales.

87. En respuesta a los repetidos llamamientos de la Asamblea General para lograr una mayor coherencia en las operaciones de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, se han introducido instrumentos como el mencionado MANUD y se estableció la evaluación común por paí-

⁴⁴ Además de las reuniones de las entidades del sistema de las Naciones Unidas con las instituciones de Bretton Woods en el marco de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, las instituciones de Bretton Woods, desde 1998, se reúnen con las Naciones Unidas en respuesta a la resolución 50/227 de la Asamblea General sobre la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, en las llamadas "reuniones especiales de alto nivel". La última se celebró el 1º de mayo de 2001. Su informe figura en el documento E/2001/72, de 21 de mayo de 2001.

⁴⁵ En la actualidad se llama Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación y comprende 26 organizaciones, entre ellas fondos y programas de las Naciones Unidas, así como organismos especializados, la OMT y las instituciones de Bretton Woods.

⁴⁶ A/51/950, párr. 241, de 14 de julio de 1997, y A/51/950/Add.6, de 12 de noviembre de 1997, sobre presupuestación basada en los resultados.

⁴⁷ "Los objetivos del Grupo son facilitar la elaboración y adopción de decisiones conjuntas en materia de política, alentar la cooperación en los programas y obtener eficiencia en la gestión" (A/51/1950, párr. 73). Los miembros del Grupo son el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y el PMA, con la participación de otras organizaciones con respecto a las cuestiones que corresponden a sus intereses o mandatos, así como el DAES.

ses⁴⁸, iniciada por el antiguo Grupo Consultivo Mixto de Políticas. De conformidad con las directrices del CAC, el MANUD tiene por objeto mejorar la precisión de las operaciones de los sistemas, sus orientaciones resultantes y su unidad de propósito, y sirve de marco común de referencia para los documentos de estrategias y programas por países, estimula la programación colaboradora y refuerza el espíritu de equipo. El MANUD se ha completado en 38 países⁴⁹. La introducción de la evaluación común por países, como precursora necesaria del MANUD, ha progresado en los dos últimos años; esa evaluación común se ha completado en 84 países⁵⁰. La evaluación tiene por objeto proporcionar una referencia de base a los gobiernos, organizaciones del sistema y otras partes interesadas. Como tal, puede ser un instrumento poderoso para el diálogo sobre políticas y para mejorar el seguimiento a nivel de los países de los progresos realizados para lograr los objetivos internacionales y contribuir al intercambio de información. Debería abrir camino para la creación de capacidad, por ejemplo, desarrollando competencias en materia estadística, al señalar las lagunas que existen en los datos y las limitaciones que exigen apoyo a los sistemas de estadísticas nacionales"⁵¹.

B. Actividades de reforma paralelas en las instituciones de Bretton Woods

88. Esas reformas de las Naciones Unidas han ido acompañadas por la adopción ulterior por las instituciones de Bretton Woods de nuevos enfoques de esos problemas de coherencia y coordinación y por el establecimiento de un marco estratégico para la erradicación de la pobreza que se ha convertido en prioridad para la comunidad internacional. El Banco Mundial aprobó el MID⁵², y el FMI y el Banco Mundial han adoptado conjuntamente un método basado en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)⁵³.

⁴⁸ "Otros instrumentos, como el marco estratégico y el procedimiento de llamamiento unificado, se utilizan en situaciones especiales (véase el documento E/2001/66, de 17 de mayo de 2001, y la nota 51 *infra*).

⁴⁹ A/56/326, párr. 296, de 6 de septiembre de 2001.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ "Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas" (E/2001/66, párr. 48, de 17 de mayo de 2001).

⁵² Sugerido por primera vez por el Presidente del Grupo del Banco Mundial, el Sr. James D. Wolfensohn, en un discurso ("La otra crisis"), pronunciado en las reuniones anuales de octubre de 1998 del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y formalizado ulteriormente en una carta de 21 de enero de 1999, titulada "Propuesta de un marco de desarrollo amplio: proyecto de documento para debate". "El Banco Mundial ha estado reconsiderando continuamente su enfoque general del desarrollo, a la luz de los progresos lentos y desiguales en la reducción de la pobreza y de las presiones sociales que los han acompañado", *Ahead of the Curve. United Nations ideas global changes*, Louis Emmerij, Richard Jolly y Thomas G. Weiss (Indiana University Press 2001, United Nations Intellectual History Project), pág. 144.

⁵³ Un instrumento normativo iniciado en septiembre de 1999 por los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial en la reunión conjunta del Comité para el Desarrollo Provisional y

89. El Banco Mundial y el FMI han situado la erradicación de la pobreza muy alto en su programa, como ha hecho en realidad toda la comunidad internacional, lo que demuestra la Declaración del Milenio. Y, al menos en principio, las políticas de erradicación de la pobreza que se describen en los DELP son las definidas por los propios países; el concepto de *propiedad* (*ownership*) resuelve hasta cierto punto el problema de la unificación de las estrategias de los diversos actores, países en desarrollo y países donantes, mediante el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la OCDE, las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas, e incluso el sector privado⁵⁴.

90. Las nuevas políticas adoptadas por el Banco Mundial desde 1998, y por el FMI desde septiembre de 1999, trabajan por tanto en la misma dirección. En septiembre de 1999 se dio al FMI, en su reunión anual, el claro mandato de integrar los objetivos de la reducción de la pobreza y del crecimiento más plenamente en sus operaciones en los países miembros más pobres. Se decidió preparar DELP. Estos DELP eran instrumentos normativos que inicialmente deberían servir de base para la condonación de la deuda externa en virtud del SRAE (iniciado en 1996) y como requisito previo para recibir financiación con arreglo al servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) y préstamos en condiciones de favor de la AIF. Cuando se aprueban, los DELP sustituyen a los documentos sobre parámetros de política económica del Banco Mundial y al proceso del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) del FMI.

91. Todas esas actividades nuevas son importantes. Responden al creciente reconocimiento por los Estados Miembros y otros participantes en el sistema de las Naciones Unidas de que, después de 50 años de cooperación internacional, ha llegado el momento de demostrar claramente que las Naciones Unidas y el sistema de las Naciones Unidas intervienen decisivamente en los esfuerzos de desarrollo de los Estados Miembros. Sin embargo, son también una respuesta a la opinión ampliamente reconocida de que es esencial esforzarse por lograr una mayor coherencia y coordinación de los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas, a fin de crear sinergias y de mantener al mínimo los costos de transacción. Esas actividades reflejan el hecho de que las Naciones Unidas y su sistema están al servicio de los Estados Miembros y deben ayudarlos a alcanzar objetivos comúnmente adoptados⁵⁵, y que el sistema se juzgará en relación con ese mandato

el Comité Provisional, destinado inicialmente a servir de base para la condonación de la deuda externa con arreglo a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), que comenzó en 1996 como requisito previo para poder recibir financiación del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) y préstamos en condiciones de favor de la Asociación Internacional de Fomento.

⁵⁴ El Banco Mundial indica que "la experiencia muestra que la "propiedad" por el país depende de su capacidad", "Comprehensive development framework: meeting the promise. Early experience and emerging issues" (17 de septiembre de 2001), preparado por la secretaría del MID del Banco Mundial, párr. 12. El presidente Wolfensohn definió su marco como "un método holístico e integrado para las estrategias y programas de desarrollo que pone de relieve la interdependencia de todos los aspectos de la estrategia del desarrollo: sociales, humanos, institucionales, ambientales, económicos y financieros", citado en *Ahead of the Curve*, véase la nota 52 *supra*.

⁵⁵ Esto se expresa también en el proyecto de resolución sobre revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (A/C.2/56/L.72, de 12 de diciembre de 2001, preámbulo, párr. 12), que subraya "la responsabili-

superior. Proceden también de la comprensión de que el apoyo cada vez menor de las Naciones Unidas (como se manifiesta en la disminución de la asistencia para el desarrollo, entre otras cosas, y el nivel de contribuciones con frecuencia reducido a los programas y fondos y a algunos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas) difícilmente podrá cambiar de signo si no se puede demostrar que los esfuerzos pasados han dado resultados positivos tangibles y que el sistema es capaz de aprender de la experiencia a fin de mejorar su rendimiento en el futuro.

92. Actualmente se están realizando reformas. Se celebrarán conferencias de revisión de las conferencias mundiales con intervalos de cinco años, a fin de determinar si se han logrado progresos. Entre otras cosas, se ha asignado al Consejo Económico y Social la tarea de supervisar el seguimiento integrado de esas conferencias y el Consejo, mediante su órgano subsidiario, el CPC, realiza una evaluación anual de las actividades por programas de las Naciones Unidas. El propio Consejo Económico y Social evalúa las actividades operacionales de las Naciones Unidas con intervalos de tres años. La Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (que ha sustituido al CAC) ha adoptado nuevas estructuras de trabajo y está aplicando el método de gestión basada en los resultados para fomentar la coordinación de los programas, fondos y organismos del sistema de Naciones Unidas. Ello indica un compromiso reforzado de utilizar de forma activa el enfoque orientado al logro de resultados.

C. La Declaración del Milenio y la Guía general del Secretario General: un compromiso claro por parte de la comunidad internacional

93. En la Declaración del Milenio (2000)⁵⁶, los Estados Miembros expresaron su voluntad de colaborar de forma coherente y coordinada. No obstante, como subrayó el propio Secretario General, "una declaración tiene por sí misma escaso valor. Sin embargo, una declaración que contiene compromisos firmes y objetivos precisos, solemnemente aceptada por los dirigentes de todos los países, puede ser de gran valor para los pueblos del mundo, como criterio para juzgar la actuación de sus gobernantes". Añadió que "el mundo entero observará la forma en que se realiza"⁵⁷.

94. El informe del Secretario General titulado "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio"⁵⁸ enumera los principales objetivos de la comunidad internacional expuestos en la Declaración de Milenio⁵⁹ en materia de paz y desarrollo, y muestra la importancia que dan a esta tarea los Estados Miembros y la Secretaría. Los esfuerzos realizados hasta la fecha han

dad de la comunidad internacional, en forma mancomunada, de asistir a los países en desarrollo en sus actividades nacionales de desarrollo".

⁵⁶ Véase la resolución A/RES/55/2 de la Asamblea General, de 18 de septiembre de 2000.

⁵⁷ Kofi A. Annan, "Now Let's Set a New Course for the World, No Less", *International Herald Tribune*, 5 de septiembre de 2000.

⁵⁸ A/56/326, de 6 de septiembre de 2001.

⁵⁹ Resolución A/RES/55/2 de la Asamblea General, de 18 de septiembre de 2000.

permitido comenzar a señalar los problemas que quedan por resolver. De forma importante, el informe dice que "la comunidad internacional acaba de salir de una era de formulación de compromisos. Ahora debe entrar en una era en que se cumplan las promesas hechas, movilizando la voluntad y los recursos necesarios para ello"⁶⁰. El informe subraya "la importancia fundamental de establecer un enfoque amplio y una estrategia coordinada"⁶¹ y de mejorar "la coordinación entre las instituciones y los organismos internacionales, inclusive los del sistema de las Naciones Unidas... [y] en especial del sector privado, las fundaciones filantrópicas, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas y culturales y los miembros de la sociedad civil"⁶². Por último, reconoce que "no se podrá lograr ninguno de los objetivos de desarrollo del milenio a menos que se disponga de recursos adicionales considerables" y que esos recursos "tendrán que proceder de los países a que se destinen, pese a lo cual los países más prósperos tienen la obligación especial de lograr que los menos prósperos tengan una oportunidad real de mejorar su suerte"⁶³. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México), en marzo de 2002, ha intentado responder a esos problemas mediante el "Consenso de Monterrey".

95. En su Guía general, el Secretario General señaló que presentaría "un informe anual [especial]... en el que se examinarán los progresos, tanto los realizados como los no realizados, en el cumplimiento de los compromisos del Milenio", y que, cada cinco años, él o sus sucesores presentarían "un informe general sobre los progresos realizados"⁶⁴.

D. Evaluación de la situación actual: lo que queda por hacer en cumplimiento de la Declaración del Milenio: crear nuevos instrumentos y procesos de mediano plazo para sustituir el plan de mediano plazo

*Como centro mundial de ideas innovadoras y establecimiento de consenso, las Naciones Unidas deben aprovechar al máximo su capacidad analítica para reconocer problemas comunes y recomendar soluciones*⁶⁵.

96. En la Guía general, uno de los objetivos⁶⁶ es: "velar por que exista una mayor coherencia y una mayor cooperación en materia normativa entre las Naciones Unidas, sus organismos, las

⁶⁰ A/56/326, introducción, párr. 11.

⁶¹ *Ibíd.*, párr. 3.

⁶² *Ibíd.*, párr. 5.

⁶³ *Ibíd.*, párr. 9.

⁶⁴ *Ibíd.*, párr. 305.

⁶⁵ "Informe del Secretario General" (A/51/950, párr. 129, de 14 de julio de 1997). "La contribución de las Naciones Unidas tiene especial importancia en un momento en que están cambiando los paradigmas del concepto y la filosofía del desarrollo económico y social".

⁶⁶ A/56/326, párr. 291.

instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como otros órganos multilaterales".

97. La descripción que antecede de los esfuerzos actuales realizados por el sistema de las Naciones Unidas y por las instituciones de Bretton Woods para cambiar su forma de trabajar en algunos aspectos importantes indica que se están realizando progresos de importancia en la dirección adecuada. No se debe subestimar lo nuevo de esta situación, ni las oportunidades que ofrece. Comprende no sólo la aprobación de compromisos concretos para 2015 sino, por primera vez en varios decenios, la aprobación por las Naciones Unidas, por las instituciones de Bretton Woods y por los países en desarrollo y desarrollados en general, de un enfoque común, juntamente con compromisos concretos de definir y aplicar metodologías eficientes, y finalmente el amplio acuerdo sobre el hecho de que, aunque quedan progresos por hacer en materia de financiación, coordinación y estrategias, se adoptarán las medidas necesarias para encontrar una solución.

98. Por ello, no es exagerado decir que, por primera vez en la historia, existe una auténtica oportunidad de emprender un programa realista para la erradicación de la pobreza, el desarrollo de los países pobres y, finalmente, la prevención de conflictos. Sin embargo, no debe subestimarse lo que queda por hacer para aplicar oportunamente la Declaración del Milenio.

99. Así pues, la comunidad internacional se enfrenta con una situación nueva. Se reconoce que "Entre las estrategias de progreso se cuentan las siguientes: mejorar la coherencia de las políticas y la cooperación en todo el sistema internacional a fin de hacer frente a los retos mundiales de hoy en día,... Garantizar que las estrategias a nivel de los países armonizan las prioridades y funcionan en el ámbito de un marco de acción común"⁶⁷. Sin embargo, todavía no se ha llegado a ese punto. Hay que tener en cuenta que las diversas organizaciones miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC tienen sus propias estrategias hacia los países asociados, aprobadas por los respectivos órganos rectores. A pesar de los esfuerzos considerables anteriormente mencionados por reducir la carga que pesa sobre los países en desarrollo asociados, éstos siguen enfrentándose en la actualidad con una plétora de procedimientos e instrumentos de diferentes condicionamientos, y cada instrumento cumple en distinto grado los principios ahora ampliamente adoptados de asociación, propiedad y transparencia. **Por ello, con demasiada frecuencia, los países en desarrollo se enfrentan con una multitud de condicionamientos, evaluaciones y preceptos normativos que les presentan las organizaciones internacionales o los asociados bilaterales y tienen que lidiar con ellos.** En el contexto de la lucha contra la pobreza en que se han alistado todos los actores de la comunidad internacional, así como en relación con la asistencia externa, no resulta sorprendente por ello que "los jefes de Estado y de Gobierno [de África] pidieron que se estableciese una nueva relación de asociación con los donantes basada en una mejor coordinación de la asistencia, la armonización de los procedimientos de los donantes y compromisos en firme y a más largo plazo. Con ese fin, preconizaron la eliminación de la condicionalidad múltiple o cruzada de los donantes y pidieron que la asistencia externa se basara en el documento de la estrategia de reducción de la pobreza para

⁶⁷ Ibíd., párr. 298.

apoyar programas eficientes de gasto público encaminados a reducir la pobreza en un marco presupuestario sostenible a mediano plazo"⁶⁸.

100. Por consiguiente, habrá que realizar esfuerzos considerables para llegar en definitiva a un marco estratégico coordinado, coherente si no común, que ayude a los países asociados a alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio. Será preciso crear mecanismos para examinar de cuando en cuando las estrategias aplicadas por los diversos actores de la comunidad internacional, a fin de determinar si realmente ayudan a los países asociados en sus esfuerzos de desarrollo y de otra índole.

E. Ausencia de un marco estratégico común coherente y coordinación de los actores: integración de las preocupaciones sociales en la función de marco normativo macroeconómico - función de las Naciones Unidas

101. En septiembre de 2001, el documento del Banco Mundial titulado "Comprehensive development framework: Meeting the promise? Early experience and emerging issues" ("Marco integral de desarrollo: ¿Cumplimiento de la promesa? Primeras experiencias y nuevas cuestiones")⁶⁹ destacó algunas esferas en donde los progresos son desiguales e incluso difíciles de alcanzar. El documento señala que "en la mayoría de los 46 países [de los que se trata en el documento] queda mucho por hacer para alinear las estrategias de asistencia de los donantes con las estrategias de los países y que el Banco Mundial debe reforzar su labor mediante acuerdos bilaterales, multilaterales y con el sistema de las Naciones Unidas a fin de progresar no sólo en la armonización de las prácticas operacionales sino, yendo más lejos, tratar de armonizar y aproximar los métodos en el nivel de las estrategias de los países, y de integrar los intereses mundiales y de éstos". El documento dice también que "los países han realizado avances significativos en la preparación de estrategias sectoriales, en particular en las esferas sociales. Sin embargo, los vínculos internamente coherentes con el marco normativo macroeconómico y con otros sectores económicos clave como la infraestructura, la banca y la financiación, necesarios para hacer frente a la pobreza que disminuye el crecimiento, siguen siendo débiles. En los países con dificultades económicas, las cuestiones macroeconómicas dominan sobre las sociales y estructurales desde el punto de vista de las prioridades de políticas" y que "es necesario trabajar aún para comprender mejor los vínculos sectoriales macroeconómicos que contribuyen a estrategias de crecimiento sostenibles de reducción de la pobreza. El equilibrio que se busca entre las cuestiones macroeconómicas y las sociales, sectoriales y estructurales sigue siendo débil en la mayoría de los países. Pocas estrategias abordan plenamente, por ejemplo, la integración de la política macroeconómica, la creación de empleo, la estrategia rural y urbana, y la reducción de la pobreza. La integración de las estrategias sectoriales en el marco macroeconómico, disciplinada por las limitaciones presupuestarias, está siendo obstaculizada por la débil capacidad para costear las políticas sectoriales y la falta de marcos coherentes de gastos a mediano plazo. Esas limitaciones de capacidad deben abordarse urgentemente de forma coordinada, con apoyo de los asociados

⁶⁸ "Declaración de Libreville sobre el programa económico y social para África en los umbrales del tercer milenio, aprobada al concluir la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno africanos, celebrada los días 18 y 19 de enero de 2000" (A/54/760, anexo, párr. 14, de 21 de febrero de 2000).

⁶⁹ Secretaría del MID, Banco Mundial, 17 de septiembre de 2001.

externos, si se quiere elaborar, convenir y aplicar medidas normativas prioritarias centradas en las necesidades de la pobreza específicas de los países⁷⁰. El documento trata también de la necesidad de mejorar la supervisión y adaptación de la asistencia externa a las necesidades del propio país, y con los análisis sectoriales. Con respecto a los DELP, provisionales o no, el Banco Mundial admite que "los vínculos intersectoriales y la fijación de prioridades entre los objetivos de desarrollo no están firmemente caracterizados, y a menudo faltan los vínculos con los programas de gasto público. El proceso de formulación de estrategias sigue estando dominado todavía con frecuencia por las necesidades macroeconómicas a corto plazo, y a menudo no encuentra un equilibrio al abordar las cuestiones macroeconómicas, sociales y estructurales"⁷¹. Esta forma de evaluación franca muestra que las instituciones de Bretton Woods reconocen que hace falta mejorar el método estratégico adoptado en el contexto de la reducción de la pobreza y que es necesario que todos los asociados participen en esa tarea. En las Naciones Unidas se han expresado preocupaciones análogas.

102. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en particular, ha expresado la opinión de que es necesario prestar más atención a la definición de estrategias apropiadas. Por ejemplo, en el informe sobre "Desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política" (2001), se dice: "De ello se deduce pues que, para obtener resultados tangibles y sostenidos, el nuevo hincapié en la reducción de la pobreza debe partir de una evaluación franca y cuidadosa de los efectos de las políticas de ajuste estructural sobre el crecimiento y la distribución de los ingresos. Sin embargo, aún no hay indicios de tal evaluación. Más bien, el hincapié parece hacerse en la reorientación del gasto público y de las corrientes de ayuda hacia esferas que se prevé producirán rápidos resultados en la reducción de la pobreza, inclusive las de la salud y la educación. Aun cuando resulte útil, tal vez ese enfoque no produzca efectos duraderos sobre la pobreza mientras las políticas en sectores tales como la agricultura, el comercio, las finanzas, la empresa pública, la desregulación y la privatización no logren elevar el crecimiento, mientras que producen al mismo tiempo efectos negativos sobre la distribución de los ingresos. También puede dar lugar a correlaciones negativas por un largo período ya que el gasto destinado a producir efectos inmediatos sobre la pobreza reduce la acumulación de capital, en particular cuando los recursos, con inclusión de la ayuda, siguen siendo escasos. Así pues, los programas de reducción de la pobreza tienen que ir acompañados no sólo por un mayor volumen de recursos sino también por políticas macroeconómicas y de ajuste estructural que favorezcan un crecimiento más rápido y una mejor distribución de los ingresos"⁷².

103. Por tanto, parece haber considerable **acuerdo con el diagnóstico de que las estrategias de reducción de la pobreza de los diversos actores deben ser examinadas y mejoradas**. También parece admitirse la necesidad de la convergencia de políticas, aunque las diversas organizaciones y partes no hayan alcanzado todavía un acuerdo sobre la cuestión decisiva de las políticas que deban seguirse, lo cual, hay que reconocerlo, resulta en cualquier caso difícil, ya que esas

⁷⁰ *Ibíd.*, párr. 36.

⁷¹ *Ibíd.*, párr. 9.

⁷² Informe sobre el Desarrollo Económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política (UNCTAD/TD/B/48/12, págs. 58 y 59).

políticas dependerán en gran medida de la situación específica de un país dentro de un contexto regional o mundial determinado.

104. Al referirse a la **problemática de la asistencia externa**, la UNCTAD dice: "La falta de coordinación entre las actividades de los distintos organismos de asistencia y la falta asimismo de integración de sus proyectos en las estructuras económicas nacionales y de gestión han ido en detrimento de la sostenibilidad de los proyectos de asistencia". ... y que "el sistema fragmentado de prestarla, administrada por múltiples donantes, ha tenido como resultado un trastorno profundo de los mecanismos de asignación de recursos en esos países, con repercusiones graves y negativas en la gestión económica, la eficacia global del uso de los recursos y el crecimiento económico en general". Señala también "la doble presión de una asistencia en forma de proyectos no coordinados y no integrados y por otro lado a condicionalidades políticas encaminadas a reducir los déficit presupuestarios, excluidas las donaciones"⁷³. Sugiere también que "no es muy convincente la hipótesis de que el crecimiento puede acelerarse añadiendo políticas sociales a las políticas macroeconómicas normales tendientes a reducir la inflación y los déficit fiscales, y a las reformas estructurales normales cuyo objetivo es abrir las economías al resto del mundo y promover la privatización y la desreglamentación"⁷⁴.

105. Las instituciones de Bretton Woods reconocen que el proceso de DELP debe mejorarse, que el cambio de nombre del SRAE al nuevo SCLP no ha transformado por completo los criterios utilizados para decidir sobre los créditos abiertos a los países interesados, y que la "propiedad" atribuida a los países beneficiarios no ha transformado los métodos utilizados para definir los condicionamientos. El Banco Mundial y la AIF siguen preparando documentos de "estrategia de asistencia a los países" (EAP), que contienen información más exacta sobre la situación económica, financiera y social que los DELP y cuyos criterios de condicionalidad siguen siendo en gran parte los utilizados por el SRAE. La misma observación cabe hacer con respecto al documento utilizado por el FMI, especialmente el "Memorando de política económica y financiera", que acompaña a la "Carta de intención" que los gobiernos tienen que enviar regularmente al FMI en el contexto de sus solicitudes de apoyo financiero. Además, el volumen de la información que, a efectos de supervisión de los programas, deben facilitar los países, generalmente con carácter mensual, sobre finanzas públicas, sector monetario, balanza de pagos, cuentas nacionales y precios al consumo, así como reformas estructurales, es considerable. Por consiguiente, existe un caudal de información disponible, aunque no siempre en forma fácilmente asimilable, del que pueden disponer también las Naciones Unidas, aunque, como se ha visto últimamente, no parecen haber hecho mucho uso de esa información en sus instrumentos, como la evaluación común por países y el MANUD.

106. Aunque las instituciones de Bretton Woods han demostrado que están dispuestas a dar mayor importancia a los programas sociales, especialmente mediante las condiciones que acompa-

⁷³ UNCTAD, *Los países menos adelantados: informe de 2000*, págs. xxvi y xxvii (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.11.D.21).

⁷⁴ Lamentablemente, el Programa de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada del 14 al 20 de marzo de 2001, en Bruselas (Bélgica), no da respuestas adecuadas a esas preocupaciones. Véase el documento A/CONF.191/L.20, de 20 de mayo de 2001.

ñan a las decisiones relacionadas a los PPME, **la relación entre las políticas de ajuste estructural y la lucha contra la pobreza sigue siendo una cuestión debatida. La voz de las Naciones Unidas no se oye suficientemente en ese debate crucial.** Aunque se invita a representantes del sistema de las Naciones Unidas a observar el proceso de desarrollo del enfoque de los DELP, todavía no hay indicios de una participación decisiva de las Naciones Unidas en la definición de la estrategia de alivio de la pobreza.

107. Lo mismo puede decirse en relación con el **problema crítico relativo a la coordinación de las políticas y las prácticas de los países donantes**, anteriormente mencionado. Ello supone una pesada carga sobre la capacidad administrativa de los países asociados beneficiarios. Se están realizando esfuerzos por mejorar la situación dentro del CAD de la OCDE y en las instituciones de Bretton Woods. Estas últimas, juntamente con el CAD, están tratando de usar el proceso de DELP a ese respecto. Sin embargo, hay que reconocer que los progresos son lentos⁷⁵. Las políticas de los países donantes siguen siendo muy diferentes en lo que se refiere a la cuantía de su asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Algunos, como Luxemburgo, los Países Bajos y los países nórdicos alcanzan o se acercan al nivel del 1% del producto nacional bruto (PNB); otros se mantienen a niveles considerablemente más bajos, a pesar de sus objetivos declarados de acercarse al aparentemente mítico 0,7% del PNB. Los países donantes añaden también diferentes tipos de condiciones a su ayuda, y la creciente serie de condiciones y requisitos de presentación de informes impone una pesada carga a la capacidad de administración pública de los países en desarrollo, limitando a veces indebidamente su ámbito para adoptar decisiones normativas independientes. Una evaluación del FMI/Banco Mundial de la situación existente con respecto a los progresos en la aplicación del proceso de DELP, dice lo siguiente: "Los plenos beneficios del método de los DELP se basan en la voluntad de los asociados en el desarrollo de utilizar las estrategias del país como base para sus decisiones sobre programación de la ayuda. Muchos donantes, entre ellos el Reino Unido, los Países Bajos, la CE y los países nórdicos, se han comprometido a alinear su ayuda con los DELP. El desafío consiste ahora en que los donantes conviertan esas intenciones en nuevas modalidades de ayuda. Se han hecho algunos progresos al respecto desde las reuniones de primavera. La CE ha accedido a encauzar la financiación de donaciones hacia Burkina Faso, Benin, Mozambique y Madagascar mediante su nueva donación de apoyo a la reducción de la pobreza, que recogerá el calendario y las condiciones de los CARP [créditos de apoyo a la reducción de la pobreza] del Banco. El Japón ha accedido a dedicar una parte de sus fondos de DPRH (desarrollo de políticas y recursos humanos) a apoyar los procesos de participación en países de DELP. Reconociendo los obstáculos prácticos que pueden encontrar todavía muchos donantes al alinear su ayuda con el enfoque de DELP, el CAD de la OCDE está considerando la institución de exámenes regulares de la coordinación de los donantes en los países de DELP. Una coordinación eficaz con los bancos regionales de desarrollo es también importante para reforzar el apoyo internacional al enfoque de DELP"⁷⁶. Se crea una "sobrecarga administrativa para los receptores, especialmente los Estados pequeños cuya capacidad adminis-

⁷⁵ Así se dice también en el proyecto de resolución de la Segunda Comisión, "Revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (A/C.2/56/L.72).

⁷⁶ "Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation", preparado por personal del FMI y del Banco Mundial, párr. 43 sobre apoyo de donantes y modalidades de ayuda, 14 de septiembre de 2001.

trativa es ya limitada"⁷⁷ al aumentar los donantes con el paso del tiempo, y a causa de sus diferentes políticas, procedimientos y prácticas operacionales⁷⁸. "Por ejemplo, un país africano típico que tiene unos 600 proyectos financiados con ayuda presenta cada año 2.400 informes trimestrales a diferentes organismos de supervisión y recibe más de 1.000 misiones para evaluar, seguir y valorar proyectos"⁷⁹.

F. Colaboración entre los distintos actores que intervienen en las iniciativas de lucha contra la pobreza

108. La colaboración y cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods⁸⁰, así como en el seno de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), se lleva a efecto mediante cambios de impresiones e invitaciones a funcionarios de las Naciones Unidas para que asistan a las reuniones organizadas por el Banco Mundial y el FMI y viceversa. **Sin embargo, parece que las Naciones Unidas no han conseguido hacer oír su voz con fuerza suficiente para dejar su impronta en la elaboración de estrategias de lucha contra la pobreza adaptadas al contexto nacional o regional concreto** ni en la coordinación de las políticas aplicadas por los países donantes que apoyan la

⁷⁷ Ibíd., párr. 41: "El Banco ha publicado guías provisionales para DELP, como instrumento de crédito para apoyar las estrategias de reducción de la pobreza de los países y complementar el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del Fondo...".

⁷⁸ Banco Mundial, "Harmonization of operational policies, procedures and practices: experience to date". La necesidad de simplificar y armonizar las normas y procedimientos se reafirma firmemente en el proyecto de resolución de la Segunda Comisión, "Revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas" (A/C.2/56/L.72, parte VI, párrs. 57 y ss.).

⁷⁹ "Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation", preparado por el personal del Banco Mundial y el FMI, referencia a Nicolas Van De Valle y Timothy A. Johnston, *Improving Aid to Africa*, Policy Essay N° 21 (Overseas Development Council, Washington, D.C., 1996), y *Review of Aid Coordination and the Role of the World Bank*, Report N° 19840 (Operation Evaluation Department, 28 October 1999). En el resumen de una de las mesas redondas a nivel ministerial sobre el tema: "Coherencia en pro del desarrollo", en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (A/CONF.198/8/Add.8, de 21 de marzo de 2002) se dice que "un país informó de que tenía que cumplir con alrededor de 160 condiciones para obtener apoyo para su estrategia de reducción de la pobreza".

⁸⁰ "Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation", preparado por funcionarios del FMI y del Banco Mundial, 14 de septiembre de 2001, párr. 44, bajo el título Outreach and Feedback: "Los funcionarios del Banco y el Fondo han continuado trabajando en colaboración con sus colegas del Sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de la ayuda a los países en sus actividades de lucha contra la pobreza, el proceso de los DELP ha sido aceptado como base para la vigilancia a nivel de los países de los progresos realizados hacia la consecución de esos objetivos de desarrollo [objetivos de desarrollo del Milenio] ... pero la supervisión a escala mundial exigirá una intensa colaboración entre todos los diversos organismos: las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE".

consecución de los Objetivos de la Declaración del Milenio. Las instituciones de Bretton Woods, que hay que reconocer que tienen a su disposición medios financieros y recursos humanos considerables, así como competencia técnica económica, parecen dominar el terreno de las recetas de política económica, a veces en el marco de la "condicionalidad" del ajuste (aunque con un rostro humano)⁸¹. **Pero este aspecto del rostro humano no parece totalmente integrado en las políticas de ajuste tradicionales.** De igual modo, las políticas comerciales y relacionadas con el comercio de la OMC siguen sin tener suficientemente en cuenta las necesidades de desarrollo y los objetivos de reducción de la pobreza⁸². En general, las medidas de distribución de la renta y reducción de la pobreza no parecen todavía plenamente integradas en las políticas de ajuste.

109. Es en esta esfera que debería tener lugar un debate sobre la estrategia entre todas las instituciones y protagonistas, y las Naciones Unidas (con arreglo al cometido que le incumbe en virtud de la Carta) deberían organizar esas reuniones de examen de la estrategia tanto a nivel de los países como en el ámbito de las Naciones Unidas, como recomienda más adelante la Inspectora.

110. En la actualidad, no parece que las Naciones Unidas tengan propuestas detalladas relativas a un enfoque estratégico propio, especialmente en lo que concierne a los objetivos del alivio y la reducción de la pobreza. Existen buenos análisis de las políticas y los acontecimientos mundiales, como, por ejemplo, los informes preparados por el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales⁸³, o el **antes mencionado Informe de 2000 sobre Los Países Menos Adelantados**, preparado por la secretaría de la UNCTAD. Pero aunque en diversos documentos de las Naciones Unidas se emplea el término "estrategia", cuando se trata de políticas y opciones estratégicas adaptadas a la diversidad de situaciones de los países en desarrollo, ninguno alcanza el nivel de precisión necesario para servir a los gobiernos de los países en desarrollo, los receptores de asistencia para el desarrollo, los países donantes o las organizaciones internacionales de guía para la acción a nivel de los países o a nivel mundial.

⁸¹ Expresión empleada en la obra *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, por Giovanni Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, eds. (Oxford University Press, 1987).

⁸² Como se señala en el resumen de la mesa redonda de la cumbre sobre el tema "La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: perspectivas futuras" (A/CONF.198/8/Add.10, de 25 de marzo de 2002): "Los acuerdos concertados en Doha representaban una oportunidad histórica para comenzar a incorporar las cuestiones que preocupaban en materia de desarrollo en el programa de liberalización del comercio, y los países desarrollados tenían ahora una oportunidad única de cumplir los compromisos que habían contraído".

⁸³ Sitio en la web www-un.org/esa/coordination/ecesa/ec-docs.htm. Documentos del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales: "International financial architecture (ECESA/1/Rev.1)", "Finding solutions to the debt problems of developing countries" (ECESA/2), "Towards a New Aid Compact" (ECESA/3), "Social Dimensions of Macroeconomic Policy" (ECESA/4).

111. A nivel de los países, los documentos del sistema de evaluación común para los países (ECP) y del MANUD⁸⁴ se limitan a abordar determinados sectores y cuestiones sociales sin prestar la debida atención al contexto macroeconómico, a la situación de los recursos, en particular la capacidad de movilización de recursos tanto internos como externos del país, ni, por lo tanto, a la viabilidad o sostenibilidad de los programas del sector social propuestos. De hecho, a menudo también faltan las vinculaciones con los programas de gasto público⁸⁵. La ECP y el MANUD no aportan una información básica importante acerca de cuestiones esenciales como la política fiscal, los presupuestos nacionales y su distribución sectorial o el régimen fiscal, etc.⁸⁶.

112. En las situaciones en que se induce a un país a aplicar las recetas de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods en virtud de la capacidad de influencia ejercida mediante las condicionalidades de los préstamos, no se solicita la opinión de las Naciones Unidas con respecto a la viabilidad y sostenibilidad de las recetas preconizadas, aun cuando los copartícipes en el sistema de las Naciones Unidas deberían tener una opinión meditada y fundada al respecto. No parece tampoco que el sistema de las Naciones Unidas intervenga de forma adecuada en el DELP que el país considera como propio.

113. En una serie de documentos de las Naciones Unidas se mencionan las estrategias sectoriales que se recomiendan a los países en desarrollo para alcanzar la industrialización y el desarrollo agrícola, mejorar la política fiscal y los regímenes fiscales y perfeccionar las políticas de población, administración pública y educación, pero a menudo son de alcance muy general. En la mayoría de los casos, por consiguiente, no son aplicables inmediatamente a la situación concreta del país en desarrollo. En las Naciones Unidas, especialmente en el Consejo Económico y Social, se hacen algunos intentos por coordinar las políticas adoptadas por los fondos y programas de las Naciones Unidas como el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y el PMA, cuya labor se centra en las cuestiones sociales. Es muy posible que esta tendencia aumente en el futuro. No obstante, los intentos de coordinación de las Naciones Unidas no alcanzan a las políticas de los países do-

⁸⁴ No se oculta a la autora que estos documentos se elaboran en estrecha cooperación con el país receptor, idealmente con arreglo al principio de identificación del país con la estrategia, pero ha llegado a su conocimiento que no siempre es así, como reconocen muchos informes de diversos organismos.

⁸⁵ Es preciso reconocer que la calidad de la ECP y del MANUD varía mucho de un país a otro. Véanse asimismo los informes de evaluación preparados en relación con la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (A/56/320). La necesidad de mejorar su calidad se reconoció en el proyecto de resolución de la Segunda Comisión titulado: "Revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas" (A/C.2/56/L.72, parte IV, párr. 33).

⁸⁶ Uno de los defectos de los documentos del MANUD es que "no son auténticos documentos estratégicos sino una racionalización de los programas existentes", como se señala en el informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel "External Inputs for the Development of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)", cap. I, Overall Perspectives and Summary of Recommendations, de 30 de septiembre de 1998.

nantes en materia de ayuda ni a las políticas económicas y sociales que éstos prescriben, implícita o explícitamente, al prestar asistencia.

114. Existen varios bancos de datos que en realidad deberían ofrecer una idea clara de la asistencia extranjera⁸⁷. Los redactores de los documentos de la ECP y el MANUD deberían tener acceso a la información sobre la capacidad de movilización de los recursos internos del país en desarrollo correspondiente. **Sin embargo, las Naciones Unidas no parecen analizar esos datos con objeto de extraer las conclusiones pertinentes acerca de los cambios que podrían introducirse para mejorar la división del trabajo entre los principales actores e incrementar la eficiencia de la ayuda exterior.**

G. Conveniencia de celebrar cada cinco años un verdadero debate sobre la estrategia entre las instituciones de Bretton Woods, el sistema de las Naciones Unidas y los países interesados

115. Los métodos que aplican actualmente las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods no prevén la celebración de un debate sobre las estrategias que facilite una evaluación de su pertinencia en relación con la consecución de los Objetivos de la Declaración del Milenio. Actualmente, cada uno de los diversos organismos prepara una multitud de documentos que, con frecuencia, versan sobre los mismos aspectos, a saber: la descripción de la situación del país. No sólo son demasiados, sino que su preparación es costosa y absorbe un volumen considerable de competencias técnicas nacionales a menudo escasas y un gran número de especialistas externos que podrían hacer aportaciones más útiles al debate internacional. Algunos de los informes se han mencionado anteriormente: los de la ECP y el MANUD en el sistema de las Naciones Unidas, los del MID y los DELP relativos a la erradicación de la pobreza, los de la EAP del Banco Mundial para las Decisiones relativas a la Asignación de Créditos y los Memorandos de Política Económica y Financiera que acompañan las cartas de intención que se exige a los gobiernos que envíen periódicamente al FMI en relación con el apoyo financiero que solicitan a las instituciones de Bretton Woods, para mencionar sólo unos pocos.

116. Los primeros cuatro tipos de documentos versan principalmente sobre las políticas en esferas como la salud, la educación, la igualdad entre los sexos, los servicios básicos, la prevención del VIH/SIDA, etc. Como se ha señalado ya, la EAP muy raramente se ocupa de cuestiones de política relativas al crecimiento y el desarrollo económicos. El MANUD sólo proporciona directrices generales para la orientación de las actividades de los distintos copartícipes en el sistema de las Naciones Unidas en el sector social, y no incluye los principales donantes. Los DELP, por otra parte, generalmente tratan de problemas económicos y sociales, pero sus recomendaciones versan principalmente sobre las políticas sociales. Como se ha reconocido, no integran realmente el análisis económico y social a fin de que las políticas de ajuste prescritas abarquen también cuestiones sociales como la distribución de la renta, ni velan tampoco por que las políticas sociales recomendadas sean económicamente viables de forma duradera. En otras palabras, no incorporan las cuestiones sociales a la política macroeconómica de un modo sostenible. El Banco Mundial y la AIF continúan preparando documentos de EAP y el FMI Memorandos de Política Económica y Financiera en apoyo de sus inalteradas políticas de ajuste. **No hay por ahora un**

⁸⁷ En el sitio en la web de la OCDE (www.oecd.org) está disponible un banco de datos único sobre las corrientes de ayuda oficial al desarrollo.

verdadero debate entre organismos sobre las estrategias que permitirían una política de crecimiento sólida con una mejor distribución de la renta y un aumento del desarrollo social con carácter sostenible. El concepto de identificación del país con la estrategia, utilizado principalmente por el Banco Mundial y el FMI para la elaboración de los documentos del MID y los DELP, sigue siendo por ahora bastante teórico puesto que las políticas y estrategias "elegidas" por los países ya están en gran parte determinadas por las condiciones a que están sujetos los créditos y compromisos multilaterales, ninguno de los cuales puede ser fácilmente puesto en tela de juicio a nivel de cada país. No se ha pedido a las Naciones Unidas que hagan observaciones sobre esta situación ni éstas se han ofrecido a ello⁸⁸.

117. La situación actual se puede resumir como sigue: el nuevo énfasis puesto por las instituciones de Bretton Woods en la erradicación de la pobreza y los esfuerzos de las Naciones Unidas en el mismo sentido no han llevado todavía a una modificación perceptible de las políticas de ajuste. Se han incluido algunas preocupaciones sociales en unas políticas macroeconómicas fundamentalmente sin cambios. Tampoco, por ahora, se ha abordado de manera coherente y creíble la forma de financiar las medidas de alivio de la pobreza recomendadas, en parte a causa del propósito esencialmente deflacionario de la mayoría de los ajustes.

118. Se reconoce que las políticas de ajuste aplicadas de una manera general en los últimos dos decenios no han conseguido poner a los países en desarrollo en la vía del crecimiento sostenido, sino que han contribuido a empeorar la situación económica y social, especialmente en los países de África y América Latina. El efecto deflacionista de esas políticas, mediante la reducción de los presupuestos nacionales y los programas de austeridad, además de los elevados niveles de endeudamiento, junto con la liberalización, desregulación y privatización, a menudo han fomentado el desempleo y empeorado la distribución de la renta. Añadir un nuevo baño de preocupación social (sin garantizar una financiación adecuada) a unas políticas estructurales y macroeconómicas fundamentalmente inalteradas no es probable que resuelva el problema de la erradicación de la pobreza⁸⁹.

⁸⁸ En el párrafo 107 del informe del Secretario General sobre la prevención de los conflictos armados (A/55/985-S/2001/574) se señala: "Los contactos entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se hallan en una etapa preliminar, deberían desarrollarse en mayor grado. Por ejemplo, las Naciones Unidas y el FMI podrían colaborar entre sí para velar por que las políticas en materia de préstamos no exacerbén las tensiones sociales y contribuyan al estallido de conflictos violentos. Varias esferas en las que el FMI desempeña un papel central, en particular la del gasto público, pueden afectar a la situación política de forma positiva o negativa en el contexto de los esfuerzos globales para prevenir los conflictos. Para fortalecer la coordinación y la interacción entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en materia de prevención de conflictos y consolidación de la paz *debiera contemplarse la posibilidad de establecer un mecanismo consultivo a nivel de la Sede*".

⁸⁹ "La coherencia entre las políticas macroeconómicas y microeconómicas de los países en desarrollo es crucial para conseguir el desarrollo. Esto incluye el apoyo a las prioridades de reducción de la pobreza con niveles presupuestarios que permitan realizar gastos en favor de los pobres y el restablecimiento de una coherencia entre las políticas de desarrollo económico y social y entre las políticas de inversión pública y privada. También debe establecerse una vinculación entre las políticas de comercio y desarrollo en las estrategias de desarrollo y es preciso evaluar el

119. En lo que se refiere a las actividades políticas, el Secretario General ha señalado a la atención del Consejo de Seguridad la cuestión decisiva de la prevención de los conflictos⁹⁰. En su informe titulado "Prevención de los conflictos armados" reconoció claramente la relación entre la erradicación de la pobreza y el desarrollo social⁹¹, pero **hasta ahora no se ha establecido ningún procedimiento para abrir un debate en la comunidad internacional sobre los medios prácticos de combinar la lucha contra la pobreza, la mejora de los servicios sociales a las poblaciones interesadas y la prevención de los conflictos**⁹².

120. Si el diagnóstico que se acaba de hacer es correcto, ha llegado ya el momento de celebrar un debate serio **entre los distintos protagonistas sobre las políticas económicas, financieras, estructurales y sociales que recomiendan que apliquen los países en desarrollo.**

121. Esto tiene otro aspecto importante. Mientras la opinión pública de los distintos países donantes tenga la impresión de que la erradicación de la pobreza sigue siendo una meta difícil de alcanzar cuya consecución las organizaciones internacionales y los países interesados visiblemente no están decididos a lograr, los fondos de ayuda exterior seguirán siendo escasos. El fracaso de las políticas de ajuste ha aumentado el malestar. Para que la Declaración del Milenio sea considerada un compromiso serio, es indispensable un nuevo esfuerzo para disipar el escepticismo del público mediante un nuevo acuerdo internacional entre los países donantes y los países en desarrollo que aclare y armonice los puntos de vista sobre las condiciones a que tiene que estar sujeta la ayuda al desarrollo. No obstante, no se podrá alcanzar ese acuerdo si no se eliminan las diferencias teóricas de planteamiento que todavía existen entre las instituciones de Bretton Woods y las Naciones Unidas, que según parece se preocupan principalmente de las cuestiones sociales. **Es imperativo un debate de estrategia sobre estas cuestiones.**

vínculo entre el comercio y las necesidades de los pobres." (A/CONF.198/8/Add.8, pág. 3, párr. 10), de 21 de marzo de 2002, resumen de una mesa redonda a nivel ministerial celebrada con ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo sobre el tema "Coherencia en pro del desarrollo".

⁹⁰ "Prevención de los conflictos armados" (A/55/985-S/2001/574, de 7 de junio de 2001).

⁹¹ *Ibíd.*, párrs. 99 a 107.

⁹² Este informe sobre la prevención de los conflictos armados se presentó tanto al Consejo de Seguridad como a la Asamblea General, que debatieron ambos el informe. El Consejo de Seguridad dictó al respecto una resolución de fondo (S/RES/1366(2001)) y la Asamblea General una resolución de procedimiento (A/RES/55/281), en la que decidió proseguir el examen del informe después de que los órganos, organizaciones y organismos competentes de las Naciones Unidas hubieran examinado las recomendaciones dirigidas a ellos e informado a la Asamblea General de sus opiniones a ese respecto; véase también "Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos" [JIU/REP/95/13], 1995.

H. Celebración cada cinco años de un debate de estrategia a nivel de los países

122. El debate de estrategia tiene que organizarse a nivel de los países con la participación de todos los protagonistas, en primer lugar el país interesado, que en la medida de lo posible debería considerar el proceso y sus resultados como propios, las Naciones Unidas y sus entidades, las instituciones de Bretton Woods, la OMC⁹³, las instituciones financieras regionales, los donantes bilaterales importantes y la sociedad civil⁹⁴. Este debate de estrategia debería celebrarse cada cinco años. Como se indica en la Guía general⁹⁵, ese debate de estrategia debería "movilizar las energías de todos los protagonistas, en especial del sector privado, las fundaciones filantrópicas, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas y culturales y los miembros de la sociedad civil".

123. La **preparación de esas importantes reuniones por países es de gran consecuencia**. En la actualidad se preparan demasiadas monografías de países, en las que se describen los mismos o determinados aspectos de la situación del país y se recogen las preocupaciones particulares de la organización respectiva, con o sin la cooperación del país interesado, una situación que no facilitaría un debate centrado y significativo.

124. Ya es hora, por consiguiente, de proponer que todas las **organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC colaboren en la elaboración de un documento único que reemplace los múltiples documentos existentes**. Esto induciría a los diversos protagonistas a colaborar para coordinar sus estrategias y acercarse lo más posible a un planteamiento común, o por lo menos a comprender mejor las actuales diferencias de planteamiento. Constituiría una oportunidad para hacer más explícitos sus análisis de la situación y, en definitiva, los motivos de sus estrategias contrapuestas y permitir así un auténtico debate. **Promovería la concertación de esfuerzos y contribuiría a evitar la duplicación**.

125. Este informe **permitiría un debate transparente y responsable** entre los principales actores y el país interesado. Ello debería permitir trazar las líneas de una actuación futura coordinada

⁹³ En otras palabras, los miembros de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) (antes denominada: Comité Administrativo de Coordinación (CAC)).

⁹⁴ Véase también la nota 3. En una mesa redonda a nivel ministerial celebrada con ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo sobre el tema "Coherencia para el desarrollo" se hizo referencia a la importancia de fortalecer la coherencia entre las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC, así como con las instituciones financieras regionales. "Los participantes consideraron *que una visión o estrategia de desarrollo clara, formulada a nivel de países y que mancomunara a todas las partes interesadas en un espíritu de verdadera asociación y cooperación podía aumentar considerablemente la coherencia*" (A/CONF.198/8/Add.6), pág. 2, párr. 5; y pág. 4, párr. 13: "También se destacó como una de las cuestiones más decisivas la necesidad de mejorar la coherencia entre los organismos internacionales".

⁹⁵ A/56/326, Introducción, párr.5, de 6 de septiembre de 2001.

y coherente en interés del país interesado. La elaboración de ese informe "único" sería ciertamente más económica que la práctica actual de elaborar muchos informes y, además, permitiría a los distintos copartícipes trabajar juntos con más coherencia de una manera coordinada, lo cual ha sido una preocupación constante de la comunidad internacional y, sobre todo, de los países en desarrollo interesados. **Aumentaría la transparencia no sólo en el ámbito de la comunidad internacional sino también con respecto al país y su población.** Ese informe de síntesis único, que en lo posible sustituiría a los existentes, debería prepararse mediante un verdadero esfuerzo de cooperación por parte de los copartícipes en el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC. Como se ha señalado anteriormente, la JJE tendría que desempeñar un papel decisivo en el establecimiento del mecanismo apropiado basado en la experiencia reunida en relación con la ECP y el MANUD de las Naciones Unidas, pero también con los informes y evaluaciones de las instituciones de Bretton Woods y, sobre todo, con los DELP, cuando existan, puesto que éstos se basan esencialmente en el principio de identificación del país con la estrategia.

126. Este documento único debería dividirse en tres partes:

- Una descripción completa del país;
- Una descripción y evaluación de las estrategias aplicadas en los últimos cinco años por los distintos protagonistas, como el gobierno del país interesado, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, la OMC y los principales copartícipes bilaterales y regionales, etc.;
- Una descripción de las estrategias propuestas por esos mismos protagonistas para los próximos cinco años.

Con objeto de velar por la **coherencia** de esta operación, destinada a ser reproducida en muchos países, **convendría elaborar y establecer en la JJE unas directrices comunes para las dos primeras partes** (tras celebrar consultas con los principales participantes bilaterales y regionales puesto que no forman parte de ese órgano) y someterlas a la aprobación del Consejo Económico y Social. La Inspectora entiende que sería relativamente fácil llegar a un consenso entre los principales participantes en estas dos primeras partes del informe **puesto que no implica el consenso de los distintos protagonistas sobre una estrategia común.**

127. En opinión de la Inspectora, esas directrices deberían especificar:

- *Que la primera parte* versará sobre todos los aspectos económicos, financieros, estructurales y sociales del país. A diferencia de las Directrices de la ECP de abril de 1999, las directrices deberían pedir una descripción muy precisa de la situación económica, financiera y estructural del país y no limitarse a sus aspectos sociales. Esta descripción debería comprender, en particular, datos sobre la estructura de la producción de los diversos sectores de la economía (agricultura, industria, servicios) y sus interrelaciones, información precisa sobre las inversiones públicas, privadas y extranjeras, las estructuras de importación y exportación, la balanza por cuenta corriente, el crecimiento del producto interior bruto (PIB), el crecimiento por habitante, la tasa de inflación, la situación de la deuda, la economía doméstica y la distribución de la riqueza (capital y renta), un análisis detallado de los gastos e ingresos del presupuesto nacional y regional, un

análisis del régimen fiscal, la situación del ahorro, la movilización de los recursos internos y externos, datos sobre la estructura salarial del sector público, etc., en suma toda la información necesaria para comprender realmente los problemas del país e identificar los puntos de entrada de una ayuda exterior pertinente y útil. Las actuales Directrices de la ECP podrían utilizarse para exponer en mayor detalle los aspectos sociales.

- *Que la segunda parte* incluirá descripciones de las estrategias aplicadas en los últimos cinco años por los distintos protagonistas, sus prioridades, la secuencia de las recetas preconizadas, sus condicionalidades, en la medida en que existan, datos sobre el volumen y la naturaleza de la ayuda en el caso de la ayuda para programas y proyectos, su descripción, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas, así como, de ser posible, una evaluación y un juicio colectivo de las enseñanzas que han de extraerse para la acción futura. El establecimiento de las dos partes se confiaría a un equipo integrado por los representantes de los principales participantes antes indicados.
- *Que la tercera parte* enumerará y describirá las orientaciones estratégicas previstas por los distintos protagonistas para los próximos cinco años teniendo en cuenta el resultado de la evaluación de los cinco años anteriores. **Cada protagonista asumiría la redacción del texto respectivo** y daría una indicación, siempre que fuera posible, de los recursos previstos, las promesas de contribuciones y las condiciones mantenidas. Terminaría con una declaración común en la que se designarían las diferencias y semejanzas de planteamiento con posibles propuestas acerca de la manera de superar las divergencias e incoherencias **con miras a llegar a un planteamiento común con el que pudiera identificarse realmente cada país.**

128. **Este informe único, denominado informe común sobre el país, debería ser objeto cada cinco años de un debate estratégico a nivel de los países celebrado con los auspicios del país interesado como encargado y destinatario último del proceso.** Debería alentarse al país interesado a que invitara a todos sus socios de la comunidad internacional, representantes del sistema de las Naciones Unidas, es decir, los organismos especializados y los fondos y programas de las Naciones Unidas, las instituciones Bretton Woods, la OMC, las instituciones financieras regionales, la Unión Europea y otros donantes bilaterales o regionales importantes y representantes de la sociedad civil a examinar la orientación de los diversos planteamientos estratégicos, recetas preconizadas y las condicionalidades, así como las actividades de los distintos copartícipes en el sistema, con el fin de extraer las enseñanzas, experiencias y mejores prácticas correspondientes y promover la coherencia para el futuro. **Este examen debería constituir un proceso abierto y pluralista, en el que ningún protagonista (aparte del país interesado) impusiera sus principios y su visión estratégica a los demás. Con un auténtico espíritu de coparticipación debería el país interesado el que asumiera realmente como propio el proceso y su producto.**

129. **Este análisis estratégico impulsado por el país integraría las estrategias para un crecimiento a largo plazo y las estrategias para el desarrollo y la erradicación de la pobreza, con miras a alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio de una manera sostenible.** El proceso de examen debería llevar a un acuerdo sobre la mejor estrategia económica y social para el país interesado sostenible a mediano plazo, con la que éste se identificase, y servir **también de base a los compromisos de ayuda exterior a mediano plazo.** Este acuerdo, que dará **coherencia, previsibilidad y, por tanto, credibilidad** a la acción nacional e internacional debería también ayudar a reunir fondos.

I. Celebración cada cinco años de un debate de estrategia a nivel mundial

130. **A fin de ampliar el debate sobre estas cuestiones, darles realce político y extraer las debidas enseñanzas, se debería realizar cada cinco años, con los auspicios de las Naciones Unidas, un examen a nivel mundial de esos debates, decisiones políticas y experiencias a nivel de los países⁹⁶.**

131. A causa de los progresos realizados en la aplicación de las reformas de 1997, las Naciones Unidas tienen ahora la oportunidad de "reafirmarse como un participante importante e independiente en la esfera de la política económica y social⁹⁷, e igualmente en la esfera política para la prevención de los conflictos.

132. **Ha llegado el momento de dar al enfoque orientado al logro de resultados toda su razón de ser y de movilizar los recursos humanos existentes para la definición de estrategias sostenibles que deberían permitir alcanzar oportunamente los Objetivos de la Declaración del Milenio.** Ahora hay que concentrar todos los esfuerzos en ese objetivo principal. Esto conllevará la redefinición de algunos de los instrumentos existentes presentados a los Estados Miembros para definir sus estrategias y verificar los resultados obtenidos. **Como se ha señalado antes, ello se aplica a la concepción actual del plan de mediano plazo, que ha perdido su importancia política y no ayuda mucho a los Estados Miembros a adoptar con conocimiento de causa decisiones sobre las complejas cuestiones antes expuestas.**

133. Las partes de la Secretaría de las Naciones Unidas que se ocupan de los problemas económicos y sociales, es decir, el DAES y la UNCTAD, producen cada año o cada dos años documentos importantes y voluminosos para información de los Estados Miembros, como el *Informe sobre la situación social en el mundo*, el *Estudio Económico y Social Mundial*, *The World Economic Situation and Prospects*, el *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, el *Informe sobre los países menos adelantados* y el *Informe sobre las inversiones en el mundo*, además de muchos otros informes sectoriales y otros tipos de estudios, para nombrar sólo unos pocos. Se trata a menudo de informes descriptivos que no siempre tienen carácter normativo y que con frecuencia

⁹⁶ El momento y las modalidades de organización tendrán que decidirse más adelante, una vez se haya tomado una decisión de principio sobre estas recomendaciones. Si la Asamblea General así lo acuerda, este debate de estrategia a nivel mundial, que debería celebrarse cada cinco años, podría reemplazar los excesivamente onerosos y engorrosos procesos de examen (más de cinco) de las principales conferencias internacionales. Una decisión de esta índole liberaría a los servicios de las secretarías respectivas de un volumen de trabajo muy considerable. "Las Naciones Unidas, en su calidad de foro abierto y participativo, deberán permanecer en el centro de los debates sobre la promoción de la coherencia entre las políticas de cooperación para el desarrollo, las políticas macroeconómicas y las políticas sociales". Resumen de la mesa redonda a nivel ministerial, celebrada con ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación sobre el Desarrollo sobre el tema "Coherencia para el desarrollo" (A/CONF.198/8/Add.7, pág. 3, de 21 de marzo de 2002).

⁹⁷ Fórmula utilizada en "Ahead of the Curve", United Nations Ideas and Global Challenges, United Nations Intellectual History Project Series, por Louis Emmerij, Richard Jolly y Thomas G. Weiss (Indiana University Press, 2001), pág. 144.

no enuncian conclusiones y recomendaciones precisas sobre las estrategias que han de aplicarse. Como su preparación lleva tiempo, cabe que en el momento de su publicación la situación económica y social haya variado. Los Estados Miembros también tienen a su disposición muchas otras fuentes de información sobre la evolución de la economía mundial, procedentes de las instituciones de Bretton Woods, la OCDE, el Banco de Pagos Internacionales y otras organizaciones. La preparación de esos diversos informes moviliza a la mayoría de los economistas que trabajan en las Naciones Unidas. **Debería examinarse seriamente la posibilidad de reexaminar el valor sustantivo de tales documentos, de abordar la cuestión de su pertinencia política para los Estados Miembros con objeto finalmente de simplificarlos⁹⁸. Esto podría liberar muchos recursos humanos necesarios para el análisis crítico de las estrategias actuales de desarrollo y erradicación de la pobreza.** La reconversión de los recursos humanos existentes, especialmente de los economistas y los expertos en política social, debería llegar a ser posible.

134. Como se ha señalado anteriormente, la preparación de un informe de síntesis de estos debates a nivel de los países sobre las diversas estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza y sus resultados, el compendio de las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas, la inferencia de conclusiones de las experiencias y cuestiones políticas a nivel de los países, requerirá, aunque se efectúe sólo cada cinco años, un esfuerzo muy serio por parte de las Naciones Unidas. No hay que subestimar la complejidad ni la importancia de una empresa de esta índole. Es obvio que el problema de la integración de las preocupaciones sociales en las políticas de ajuste sigue por ahora sin solución⁹⁹. **Es evidente que no se puede encontrar ni se debería buscar una solución única para todos los países interesados, ya que el contexto de cada país varía.** Es por eso por lo que hay que iniciar el proceso y la reflexión a nivel de cada país. No existe una simple solución universal: el mismo conjunto de medidas políticas no es aplicable a países menos adelantados como Burkina Faso o Gambia, ni a países como el Brasil, China o la India en los que parte de sus territorios están plenamente desarrollados y disponen de una administración pública avanzada. No se puede aplicar el mismo tipo de solución, con alguna posibilidad de éxito, a países cuya subsistencia económica depende fundamentalmente de la agricultura y a países ya industrializados parcialmente. Antes de recomendar medidas para contribuir a la erradicación de la pobreza, hay que tener en cuenta, además del nivel de desarrollo, las características específicas de cada país, incluidas las creencias religiosas, las costumbres, la estructura familiar, la estabilidad política, los problemas de paz y seguridad, la distribución de la riqueza, las propiedades del suelo, el nivel de educación y los indicadores de salud. Antes de intentar definir lo que podría constituir partes de una estrategia global, es ~~evidentemente indispensable~~ estudiar el problema país por país¹⁰⁰. Esto no significa que no

⁹⁸ La Inspectoría reconoce que la diversidad de pareceres es indispensable para hacer progresar la agenda económica y social. Esta propuesta, por consiguiente, no tiene por objeto acallar la diversidad de pareceres ni impedir la innovación. Por el contrario, es necesario alentar la competencia intelectual creativa. La obstinación, con la consiguiente imposición de una "ortodoxia", sería ciertamente contraproducente. De lo que se trata aquí es de abordar el problema de unos informes repetitivos que llegan a las mismas conclusiones políticas.

⁹⁹ Véase asimismo la labor realizada a este respecto por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *UNRISD News*, N° 24, "Social Policy in a Development Context"; y *Global Economic Trends and Social Development*, por Ajit Singh, Occasional Paper N° 9.

blema país por país¹⁰⁰. Esto no significa que no puedan encontrarse semejanzas en las situaciones de los países ni que no se puedan inferir mejores prácticas y lecciones de las experiencias de los distintos países.

135. No obstante, quizás fuera útil tratar de establecer una tipología de los países en lo que se refiere a su situación de pobreza. Se han establecido ya clasificaciones de países por su nivel de renta. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, por ejemplo, distingue entre países menos adelantados; países de bajos ingresos, en particular todos los que no son países menos adelantados con un PNB igual o inferior a 760 dólares por habitante en 1998 (base del Atlas del Banco Mundial); países de ingresos medios bajos, entre 761 y 3.030 dólares en 1998; países de ingresos medios altos, de entre 3.031 y 9.360 dólares; países de altos ingresos (de más de 9.360 dólares en 1998); países en transición, categoría que comprende los países más avanzados de Europa central y oriental y los Estados de reciente independencia de la antigua Unión Soviética; y países y territorios en desarrollo más avanzados¹⁰¹. Pero esta clasificación según el nivel de desarrollo **debería perfeccionarse para tener en cuenta las características que influyen en el tipo de pobreza que debe ser mitigada. La experiencia y los conocimientos acumulados a este respecto en el sistema de las Naciones Unidas deberían ayudar a la Organización a estudiar ese problema a nivel de los países, a proponer una nueva tipología y a describir el tipo de estrategias que podrían ser aplicables a cada categoría de países en un informe de síntesis de ese género.**

136. Este informe de síntesis amplio, que las Naciones Unidas deberían preparar cada cinco años y que debería permitir deducir las mejores prácticas y las lecciones políticas aprendidas, constituiría un informe estratégico de mediano plazo, en el que se expondría un marco estratégico coherente y coordinado, aunque no común, de mediano plazo para el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y otros protagonistas importantes, que ayudaría a los Estados Miembros a alcanzar los Objetivos de la Declaración del Milenio. Así pues, la coherencia política sería un objetivo importante de una operación de esta índole¹⁰². Este debate contribuiría a eliminar las actuales contradicciones en el planteamiento general del desarrollo que fueron deploradas en las mesas redondas a nivel ministerial celebradas sobre el tema "Coherencia para el desarrollo" con ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Monterrey, México, en marzo de 2002.

137. La preparación de ese informe debería confiarse a un equipo integrado por los mejores especialistas en esos problemas que trabajan en el sistema de las Naciones Unidas y quizás, de ser necesario, con la colaboración de consultores exteriores, bajo la autoridad y la dirección del

¹⁰⁰ Los dirigentes africanos preconizaron firmemente un planteamiento país por país en la Declaración de Libreville sobre el Programa Económico y Social para África en los Umbrales del Tercer Milenio, 18 y 19 de enero de 2000 (A/54/760, anexo, párr. 12, de 21 de febrero de 2000).

¹⁰¹ *Development Co-operation Report 2000*, págs. 279 y 280; estos últimos reciben ayuda oficial (no AOD).

¹⁰² La coherencia fue el tema de muchas mesas redondas a nivel ministerial celebradas con ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (véanse las múltiples referencias incluidas en este informe).

Secretario General en su calidad de Presidente de la JJE (antes CAC). El informe estratégico de mediano plazo debería ser presentado, junto con el informe amplio sobre los progresos realizados o no en la consecución de los Objetivos de la Declaración del Milenio, por el Secretario General¹⁰³, después de haber sido objeto de las observaciones del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC)¹⁰⁴ y debatido en **una reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social¹⁰⁵, en la que participarían, en particular, representantes de alto nivel de los ministerios de economía, hacienda y planificación y desarrollo de cada país, los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Wood y la OMC bajo la Presidencia del Secretario General y el Presidente del Consejo Económico y Social.** El debate de esa reunión de alto nivel y sus conclusiones deberían fomentar el consenso entre países desarrollados y países en desarrollo sobre un marco estratégico coherente para el desarrollo y la erradicación de la pobreza, proporcionar una orientación estratégica a las instituciones internacionales y regionales y a los principales donantes bilaterales y formular promesas de contribuciones a mediano plazo en materia de ayuda exterior.

J. Celebración cada cinco años de un debate de estrategia en el Consejo de Seguridad sobre la prevención de los conflictos y su relación con las estrategias de desarrollo y alivio de la pobreza

138. Como la relación mutua entre prevención de los conflictos y política económica y social ha sido ampliamente demostrada, sería importante que la comunidad internacional **organizase cada cinco años un debate de estrategia en el Consejo de Seguridad y, si así se acuerda, en la Asamblea General.** Con tal fin, será necesario que la Secretaría de las Naciones Unidas prepare cada cinco años un informe sobre la relación entre los progresos realizados en materia de desarrollo y erradicación de la pobreza, gobernanza, etc. y la prevención de los conflictos. Este informe estratégico de mediano plazo sobre la prevención de los conflictos debería presentarse cada cinco años al Consejo de Seguridad y, si así se acuerda, a la Asamblea General, para que la comunidad internacional pudiera extraer las debidas enseñanzas de las experiencias y mejores prácticas a nivel de los países. Tal informe y debate de estrategia permitiría a las Naciones Unidas atender de manera realista al cometido que le incumbe en virtud del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, de sus párrafos 3 y 4.

139. **Todas estas recomendaciones tienen por objeto invitar a las Naciones Unidas a que adopten un enfoque orientado al logro de resultados que sea realista y significativo.**

¹⁰³ Como se prometía en la introducción de la Guía general (A/56/326, de 6 de septiembre de 2001).

¹⁰⁴ Las observaciones escritas solicitadas a las instituciones de Brettons Wood, la OMC y el CAD de la OCDE, entre otras organizaciones, podrían resultar provechosas para el informe estratégico de mediano plazo y el debate subsiguiente.

¹⁰⁵ En el resumen de una mesa redonda a nivel ministerial sobre el tema "Coherencia para el desarrollo" (A/CONF.198/8/Add.7, de 21 de marzo de 2002) se hizo la propuesta siguiente: "Utilizar al máximo el potencial del Consejo Económico y Social para promover un verdadero diálogo en pro de la coherencia de las políticas".

Anexo I

EXPERIMENTACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON EL ENFOQUE BASADO EN LOS RESULTADOS

1. En los últimos años diversos Estados Miembros, Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, Francia¹⁰⁶, Nueva Zelanda, los Países Bajos y el Reino Unido han emprendido experimentos con una gestión y presupuestación basadas en los resultados y una gestión centrada en el producto. El Grupo de Trabajo del Servicio de Gestión Pública (PUMA) de la OCDE ha puesto en marcha un proyecto que permite a sus Estados miembros intercambiar opiniones y experiencias. El objetivo de este proyecto del PUMA es analizar cómo pueden definirse y utilizarse en la gestión del sector público las metas que han de alcanzarse en forma de resultados y cómo pueden medirse los resultados obtenidos. Este intercambio de experiencias brinda una información precisa sobre los últimos adelantos en esta esfera, las dificultades con que se tropieza y el tipo de soluciones adoptadas. Habiendo analizado detenidamente las distintas aportaciones nacionales a este proyecto, cabe mencionar los siguientes puntos que resumen brevemente la situación actual a nivel nacional.

2. Para todos los países de que se trata, representa una empresa importante que responde a la demanda de sus parlamentos y su opinión pública. Es necesario explicar con más precisión qué es lo que hacen los servicios públicos, cuáles son sus objetivos y qué políticas aplican para alcanzarlos. Por ejemplo, el Gobierno del Canadá explica (en un informe de marzo de 2000 presentado en el Parlamento, titulado *Resultados para los canadienses*), que lo fundamental del nuevo marco de gestión es la firme resolución de centrarse en los ciudadanos (ofrecer una "ventanilla única" de acceso a los distintos servicios públicos), adoptar una clara escala de valores (democráticos, éticos, profesionales y personales), administrar con la mira puesta en la obtención de resultados (y fomentar la confianza del público), y asegurar una asignación responsable de los gastos. Todos los gobiernos interesados piensan en cuestiones similares.

3. El vocabulario empleado para describir los esfuerzos emprendidos no es idéntico en todos los países. Los términos utilizados para distinguir los distintos niveles de objetivos, las metas en forma de resultados, los productos, los objetivos de rendimiento, los indicadores de ejecución, la apreciación y la evaluación, las políticas, o las estrategias o el marco lógico adoptados, etc., e incluso el significado de las mismas palabras, presentan importantes diferencias. Todos los países coinciden en que toda esta empresa de la gestión basada en los resultados es difícil y consideran que se requerirán bastante tiempo y experiencia antes de llegar a un dominio real del tema, pero también piensan que vale la pena continuar con los esfuerzos y el intercambio de experiencias.

4. Se está de acuerdo en que es esencial hacer una distinción clara entre los distintos niveles de objetivos. En el Reino Unido, por ejemplo, se hace una clara distinción entre las *finalidades* (también llamadas en otros países objetivos generales o, a veces, prioridades o metas clave), a saber: dar a toda persona la oportunidad, mediante la educación, de realizarse plenamente; los

¹⁰⁶ En junio de 2001 el Parlamento francés aprobó una ley especial (ley orgánica) destinada a reformar la gestión de la administración pública a fin de que se reflejen los resultados obtenidos y se acrecienten la transparencia y, en el fondo, la eficiencia.

objetivos medios: "garantizar que todos los jóvenes lleguen a la edad de 16 años habiendo adquirido conocimientos y aptitudes que les permitan tener una base sólida para seguir aprendiendo a lo largo de la vida, para el trabajo y para su desempeño como ciudadanos; y los *objetivos concretos*: es decir, el nivel de mayor precisión, por ejemplo: aumentar el porcentaje de alumnos que obtienen cinco certificados generales de enseñanza secundaria; para el año 2004, deberían poder hacerlo el 92% de los adolescentes de 16 años. Los objetivos concretos siempre tienen plazo fijo. A este nivel la definición del objetivo debería ser SMART, que es el acrónimo en inglés propuesto por Nueva Zelanda y el Reino Unido de "específico, cuantificable, asequible, pertinente o centrado en los resultados de duración determinada". La distinción entre estos cuatro niveles (finalidades, objetivos medios, objetivos específicos y productos) corresponde generalmente a una distinción del tiempo necesario para alcanzarlos, es decir metas a largo plazo, planes de mediano plazo, presupuestos a corto plazo.

5. Asimismo coinciden en la necesidad de que se muestre claramente la vinculación entre los productos y los resultados deseados por el Gobierno (Nueva Zelanda). Otros países llaman esta vinculación marco lógico, política, estrategia o plan de ejecución. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en el plan de ejecución y de resultados del Gobierno de 1993 se estableció un marco de gestión de la ejecución para los departamentos y organismos federales, que consistía en planes estratégicos para los organismos "planes anuales de ejecución e informes anuales de ejecución". En los planes estratégicos se definen tanto la misión del organismo como un conjunto de metas y objetivos a largo plazo para los principales programas y funciones del organismo. Los planes de ejecución incluyen metas cuantificables con niveles que alcanzar para un determinado ejercicio económico. Estos planes generalmente presentan datos del año anterior, el año en curso y el próximo año para las metas de ejecución. En general figuran entre tres y siete años de datos. Estos documentos estratégicos parecen referirse a los distintos niveles de decisión de principio, es decir reflejan la explicación de las decisiones adoptadas al máximo nivel (decisión de los programas por el gobierno) y la explicación de las decisiones adoptadas entre los distintos productos posibles por los administradores de programas para alcanzar sus metas.

6. Los gobiernos también reconocen la necesidad de diferenciar la metodología según el tipo de programas. Se presta asimismo atención a la necesidad absoluta de distribuir las responsabilidades entre los diferentes organismos, departamentos y demás servicios públicos que contribuyen al mismo objetivo. En el Reino Unido, por ejemplo, en los acuerdos sobre servicios públicos establecidos para cada departamento gubernamental se distribuyen las tareas asignando un determinado número de objetivos de ejecución.

Anexo II

OBSERVACIONES HECHAS POR EL SECRETARIO GENERAL Y LOS PRINCIPALES COMITÉS

1. En las Naciones Unidas, desde los primeros experimentos realizados en 1996, han formulado observaciones y propuestas el Secretario General, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC). Son observaciones que se refieren básicamente a los presupuestos por programas de los bienios 2000-2001 y 2002-2003, los planes de mediano plazo para los períodos 1998-2001 y 2002-2005 y algunos modelos experimentales para determinados programas. Los documentos analizados se citan en la correspondiente nota de pie de página¹⁰⁷. La Dependencia Común de Inspección también ha contribuido a la reflexión en su informe (A/54/287, de 30 de agosto de 1999), que fue comentado por el Secretario General en el documento A/54/287/Add.1. Durante el período de introducción de la presupuestación basada en los resultados se mantuvo un diálogo constante en el CPC y la Asamblea General entre la Secretaría, los expertos de la Comisión Consultiva y los Estados Miembros. En las resoluciones de la Asamblea General A/RES/53/205 y A/RES/53/207, de 2 de febrero de 1999, y A/RES/55/231, de 23 de enero de 2001 se dan instrucciones acerca de la continuación de esta tarea.

2. En el informe de la Comisión Consultiva que lleva la signatura A/55/543¹⁰⁸ figuran numerosas observaciones que denotan la preocupación principal en cuanto a la razón de ser y las modalidades de la tarea. El anexo del informe muestra que *la única diferencia entre el formato de presupuestación que existía antes de la introducción de la presupuestación basada en los resultados y el nuevo presupuesto por programas basado en los resultados es la introducción de los*

¹⁰⁷ Informes del Secretario General: "Nuevo planteamiento posible de la planificación de los programas" (A/48/277, de 28 de julio de 1993); "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma" (A/51/950, de 14 de julio de 1997) y "Presupuestación basada en los resultados" (A/51/950/Add.6, de 12 de noviembre de 1997); "Presupuestación basada en los resultados" (A/53/500, de 15 de octubre de 1998), A/54/456, de 11 de octubre de 1999 y A/54/456/Add.1 a 5; "Modos de garantizar la realización íntegra y la calidad de los programas y actividades establecidos en virtud de mandatos y formas más adecuadas de presentar a los Estados Miembros información al respecto y de que éstos hagan las evaluaciones del caso" (A/55/85, de 10 de junio de 2000). Informes del CPC: A/48/16, de 1º de enero de 1993 y A/48/16 (Part II), de 3 de noviembre de 1993; A/49/16, de 12 de enero de 1995; A/50/16, de 30 de junio de 1995; A/51/16 (Part. I), de 5 de julio de 1996; A/52/16, de 1º de enero de 1997; A/53/16 (Part. I), de 8 de julio de 1998, A/54/16, de 22 de septiembre de 1999, A/55/16, de 1º de enero de 2000 y A/55/16 (Part I/Corr.2), de 8 de agosto de 2000 y A/55/16/Corr.1 y 2. Informes de la Comisión Consultiva: A/9008, de 1973; A/47/7/Add.9, de 1992; A/48/7, de 3 de diciembre de 1993 y A/48/7/Add.1 a 17, de 27 de abril de 1999; "Presupuestación basada en los resultados" (A/55/543, de 3 de noviembre de 2000); A/53/7, de 16 de septiembre de 1998; A/54/7, de 1º de enero de 1999; A/55/7 y A/55/7/Add.1, de 14 y 22 de noviembre de 2000; A/56/7, de 3 de agosto de 2001.

¹⁰⁸ "Presupuestación basada en los resultados" (A/55/543, de 3 de noviembre de 2000).

conceptos de indicadores de ejecución o (indicadores de logro) y de factores externos. Todos los demás elementos ya existían. Dicho esto, las principales observaciones se refieren a:

- La imprecisión del vocabulario empleado (¿cuál es la diferencia entre objetivos, logros previstos y resultados previstos?) (párrs. 9 y 10).
- La necesidad de adquirir progresivamente experiencia en la aplicación de la presupuestación basada en los resultados (debido a la dificultad de la tarea) (párr. 12); la necesidad de proceder gradualmente y organizar la capacitación del personal en esta esfera.
- *La importancia del plan de mediano plazo y la necesidad absoluta de mejorar su presentación:* "Como el Plan de Mediano Plazo es el marco del proyecto de presupuesto por programas, cabe esperar que si se definen más concretamente los objetivos y los logros previstos en el plan de mediano plazo se afectará a la calidad de los objetivos y logros previstos del proyecto de presupuesto por programas" (párr. 11). *"En el plan de mediano plazo es necesario formular los objetivos con mayor claridad que en la actualidad, porque no siempre se han formulado de modo que resulten cambios observables..."*. "La Comisión señala que es necesario que haya *una estrecha vinculación* entre los objetivos del plan de mediano plazo y los objetivos del proyecto de presupuesto por programas" (párr. 24).
- *La importancia de establecer una vinculación entre los objetivos declarados, los logros previstos, los indicadores de ejecución y los productos*, es decir, explicar con claridad su relación.
- La necesidad de adaptar las técnicas de la presupuestación basada en los resultados al carácter de los programas: "... las propuestas del Secretario General no se pueden aplicar de igual manera a todas las secciones o actividades incluidas en el presupuesto por programas... Para que el análisis de la ejecución siga siendo válido y pertinente, *habrá que elaborar técnicas modificadas, por ejemplo en las esferas de apoyo y prestación de servicios...*" (párr. 31).
- Por último, la necesidad de mayor claridad en general: "... será necesario realizar un esfuerzo concertado para mejorar la planificación en las Naciones Unidas, fomentando la capacidad de formular objetivos concretos e indicadores de ejecución precisos" (párr. 30).

3. El último informe de la Comisión Consultiva (A/56/7, de 2001) acerca del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 no contradice las conclusiones y recomendaciones del anterior. Se insiste en este informe principalmente en la necesidad de crear un sistema de información global sobre los programas (párrs. 80 a 94) y de mejorar la definición de los métodos de evaluación y, por último, "la Comisión Consultiva señala que, cuando se utilizan frases como "un aumento en" o "una mejora de", es fundamental que se especifiquen los parámetros de referencia de un bienio determinado respecto de los cuales se ha de medir la actividad, y que se indique concretamente, en términos absolutos o como porcentaje, la cuantía de ese aumento o mejora respecto del parámetro (cap.I, párr. 13).

4. Confirman estas importantes observaciones las formuladas en los informes del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC). En 1993 el CPC¹⁰⁹ ya había insistido *en la necesidad de mostrar cambios observables*. En los informes más recientes y en particular en el informe acerca de su 40º período de sesiones (junio a julio y agosto de 2000 sobre el plan de mediano plazo para el bienio 2002-2005)¹¹⁰ el CPC observó:

- *La necesidad de mayor claridad y precisión en el documento:* "... había que explicar más claramente la función que cada uno de los componentes de los programas y subprogramas desempeñaría en el plan de mediano plazo y su utilidad práctica en la evaluación y supervisión... el proyecto de plan de mediano plazo... seguía siendo demasiado amplio como para servir de documento eficaz de orientación normativa y... revestía escasa importancia para los presupuestos por programas" (párrs. 22 y 23); también se señaló "que la determinación de los logros previstos y los indicadores de progreso, sin hacer una distinción como era debido, podría crear diferencias importantes entre programas en el contexto del proceso de presupuestación y evaluación" (párr. 25).
- La necesidad de mejorar el empleo y la precisión de los indicadores de logro en el plan de mediano plazo (párrs. 40, 41 y 42).
- La necesidad de adaptar los resultados previstos y los indicadores de logro a "la naturaleza distinta de cada uno de los objetivos de los programas del plan de mediano plazo" (párr. 43).
- La falta de indicación (en el plan de mediano plazo y su introducción) de soluciones claras para "los retos enfrentados por la comunidad internacional" (es decir la erradicación de la pobreza, la mundialización, etc.) (párr. 28). También se expresó que "las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad seguían desempeñando una función central en el mundo de hoy y que debía hacerse más hincapié en la prevención de conflictos" (párr. 30).

5. La Secretaría, y en particular la División de Planificación de Programas y Presupuesto, por su parte ha intentado mejorar la metodología, teniendo en cuenta estas observaciones. Éstos fueron de hecho los resultados de un diálogo continuo entre los delegados y las secciones de la Secretaría encargadas de elaborar la presupuestación basada en los resultados en las Naciones Unidas. La Guía para la presupuestación basada en los resultados, de 23 de octubre de 1998, demuestra claramente que las preocupaciones del Secretario General coinciden con las de los representantes de los Estados Miembros. En ese documento:

¹⁰⁹ El CPC recomendó en su informe sobre la labor realizada en su 33º período de sesiones (A/48/16) que se preparara un prototipo del plan de mediano plazo y que "en el presupuesto por programas, la parte descriptiva de los subprogramas sustantivos enunciara objetivos claramente formulados que estuviesen destinados a producir, en la medida de lo posible, cambios observables".

¹¹⁰ A/55/16.

- Se insiste desde el principio en el concepto de marco lógico. Se dan definiciones precisas de los conceptos principales utilizados, y particularmente de los objetivos, los resultados previstos, los indicadores de ejecución y los productos, y se indica que la presupuestación basada en los resultados "establece un marco lógico descendente" entre estos conceptos. Se señala que *la presupuestación basada en los resultados "no se refiere sólo a los presupuestos, sino que tiene la posibilidad de acarrear un cambio en la gestión estratégica, la rendición de cuentas y las responsabilidades"* (párr. 43).
- Se insiste en el concepto de cambios observables y cuantificables y se expresa la necesidad de definir una estrategia (sin utilizar explícitamente la palabra): "En el *enfoque de marco lógico*, los planificadores de programas deben comenzar por definir los objetivos de cada programa. El objetivo expresa lo que la Organización desea realizar en el bienio. En particular, los objetivos se definen como la expresión de un logro general deseado e implican un proceso de cambio que está dirigido a satisfacer ciertas necesidades de usuarios finales o clientes identificados. Indican *la razón de ser subyacente o general de la ejecución de un programa al representar un beneficio o cambio importante*. Por consiguiente, los administradores y planificadores deberían comenzar a formular su objetivo respondiendo a las siguientes preguntas: *¿Cuál es el problema que intentamos abordar? ¿Qué es lo que nos proponemos lograr? ¿Quiénes son los usuarios finales o los beneficiarios previstos?* (pág. 22). Hay muchos niveles de objetivos, tanto en cuanto al grado de abstracción como desde el punto de vista del límite en el tiempo (es decir a largo o corto plazo). Exigir que los objetivos se establezcan al nivel correcto significa que *deben ser realistas o posibles de alcanzar*" (párr. 18).
- Se cita el *concepto de estrategia que se define de la siguiente manera: "la estrategia adoptada en el programa refleja otra vinculación entre los productos y los resultados: la estrategia representa el enfoque subyacente del problema e indica la razón por la que se eligió una determinada combinación de productos para realizar la tarea*. La estrategia debería manifestar las razones de esperar que la elaboración de los productos x e y conduzca al resultado z. La presupuestación basada en los resultados *no* requiere que se incluyan estrategias en el presupuesto por programas, pero indicarlas explícitamente en la fase de diseño de los programas puede resultar útil para detectar los puntos fuertes y las diferencias y hacer ajustes en el diseño. Una estrategia bien concebida asegurará un mayor grado de probabilidad de que la relación causal entre los productos y los resultados previstos siga siendo válida.
- *Se reconoce la importancia del plan de mediano plazo y se subraya la relación entre el presupuesto por programas y el plan de mediano plazo: "Los requisitos referentes a la definición de los objetivos a su debido tiempo también se aplicarán al plan de mediano plazo, con la diferencia de horizonte temporal; por consiguiente, los objetivos para el bienio se derivarán de los objetivos del plan de mediano plazo y servirán de componente para lograr dichos objetivos*. Los objetivos para el bienio y para el plan de mediano plazo deberían reflejar una diferencia en lo que se ha de lograr en dos y cuatro años, respectivamente".

- *Se dan instrucciones muy precisas* para el establecimiento de indicadores de ejecución que permitan medir los resultados, a fin de medir la calidad de los productos y reunir y presentar datos, etc.

6. Desafortunadamente, la experiencia demuestra que media un largo trecho entre las instrucciones y la práctica. Uno de los mejores ejemplos de esta dificultad lo constituye la divergencia entre la descripción de la metodología del plan de mediano plazo dada en su Introducción¹¹¹ (definición de objetivos, estrategia, logros previstos e indicadores de ejecución) y la presentación efectiva de los programas y subprogramas en el propio plan de mediano plazo. En particular, en la introducción la *estrategia se define* como "*el enfoque que se adoptará para alcanzar el objetivo. No consiste en una lista detallada de actividades o productos sino más bien en una descripción de la línea de acción que ha de seguirse o de los tipos de actividades que han de emprenderse*". En el plan de mediano plazo mismo sólo figuran listas de actividades, sin ninguna explicación de las razones de las decisiones adoptadas.

7. Este examen de los experimentos que se han emprendido hasta el presente en las Naciones Unidas revela que subsisten importantes dificultades.

¹¹¹ A/55/6 (Introducción).