



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA  
GENERAL



Distr.  
GENERAL

A/10081  
1º julio 1975  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Trigésimo período de sesiones  
Temas 99 y 101 de la lista preliminar\*

EXAMEN DEL MECANISMO DE LOS ORGANOS INTERGUBERNAMENTALES O  
DE EXPERTOS, QUE SE OCUPAN DE FORMULAR, EXAMINAR Y APROBAR  
PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

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

Observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos  
y de Presupuesto

#### I. INTRODUCCION

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Sr. Maurice Bertrand, miembro de la Dependencia Común de Inspección, sobre la planificación a plazo medio en el sistema de las Naciones Unidas (A/9646) y las observaciones conexas del Comité Administrativo de Coordinación (A/9646/Add.1).

2. En el informe se examina a fondo el estado actual de los sistemas de programación y planificación en las cinco organizaciones principales (las Naciones Unidas, la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS) y en el PNUD. El establecimiento de este método moderno de gestión de recursos ha sido un proceso lento. La adopción de los presupuestos por programas y la planificación a plazo medio en el sistema de las Naciones Unidas fue motivada, a juicio del Inspector, por la necesidad de "introducir un poco de orden y claridad en la extraordinaria diversidad de las actividades de las organizaciones internacionales" (A/9646, cap. I, párr. 1). Dado que varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya han adoptado los presupuestos por programas y la planificación a plazo medio, el objetivo principal del informe del Inspector es, por consiguiente, "definir la próxima etapa que habrá que salvar para implantar un sistema mejor de programación y planificación de las actividades económicas y sociales" (*ibid.*, párr. 10). Ello exigirá una investigación a fondo cuya finalidad debería ser:

\* A/10000.

a) Indicar claramente de qué manera con unos métodos mejores de programación y planificación sería posible establecer un mejor orden de prioridad y fijar objetivos más precisos y más fáciles de evaluar;

b) Determinar cómo, al efectuar esta revisión, se pueden definir con más claridad la finalidad y la concepción global de la acción de las organizaciones internacionales en el campo económico y social (ibid., párr. 10).

3. El método utilizado por el Inspector para enfocar el problema de definir la próxima etapa de la reforma se reseña en el párrafo 10 de su informe. Así, en sus capítulos II a V, el informe trata de la situación actual en lo que se refiere a los presupuestos por programas, la planificación a plazo medio y las actividades de programación por países en el sistema de las Naciones Unidas. Los capítulos VI a VIII tratan del problema de definir objetivos y fijar prioridades, la cuestión de la reforma de los actuales mecanismos de adopción de decisiones y la reorientación de las actividades de cooperación técnica. Los capítulos IX y X tratan del problema complejo del mecanismo intergubernamental y la formulación de la segunda etapa de construcción de un sistema de programación para el grupo de organizaciones de las Naciones Unidas.

4. El Inspector Bertrand, después de examinar los documentos pertinentes de las Naciones Unidas, la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS, concluye que, aunque se pueden introducir nuevas mejoras, en general su diseño y presentación llegan casi a satisfacer las necesidades básicas de las organizaciones interesadas. Sin embargo, las Naciones Unidas son aún la organización que tiene un camino más largo por recorrer en este sentido. Al adelanto logrado en la esfera de la presupuestación por programas, que es bien limitado, no ha correspondido un progreso igual en la esfera de la planificación a mediano plazo. En su análisis detallado, el Inspector ha concluido que "en lo tocante a la planificación a plazo medio, el examen de los documentos existentes demuestra que queda aún mucho por hacer no sólo para encontrar una presentación satisfactoria, sino incluso para definir el tipo de planificación que se desea realizar. El obstáculo principal que ninguna de las organizaciones ha logrado superar parece residir en la vinculación de unos objetivos generales enunciados a escala mundial con las actividades prácticas propuestas - ya se trate de estudios e investigaciones, publicaciones, coloquios o proyectos operacionales cuya influencia en la solución de los problemas abordados es manifiestamente muy marginal" (ibid., cap. X, párr. 173). A juicio del Inspector, las organizaciones aún "vacilan entre formular verdaderos presupuestos sexenales por programas y redactar algunas páginas que indiquen en términos muy vagos las orientaciones de conjunto de los programas. De ahí que no hayan definido todavía la forma que deben revestir esos planes a plazo medio ni el lugar que conviene asignarles" (ibid.).

5. Durante muchos años, los gobiernos en los diversos órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas han luchado con las cuestiones complejas de definir objetivos en forma más precisa y de fijar prioridades entre las muchas actividades que compiten para obtener los recursos limitados de que disponen las organizaciones. En el párrafo 177, el Inspector concluye que "en la mayoría de las situaciones existentes, esos problemas, prioridades y objetivos sólo pueden seleccionarse correctamente de manera indisoluble, en función de "presupuestos previos" preparados por las secretarías" que deben dar una reseña muy precisa de la situación actual, los problemas que han de abordarse y "la estimación de los costos de las diversas operaciones que pueden preverse".

6. El Sr. Bertrand traza un nuevo esquema de relaciones entre los comités y consejos rectores intergubernamentales y las secretarías de las diversas organizaciones. El actual proceso en tres fases (aprobación de resoluciones, establecimiento de programas de trabajo y aprobación de presupuestos) sería sustituido por un proceso de cinco fases: definición del orden de magnitud del período de planificación; propuestas de objetivos de etapas a plazo medio; selección de problemas, prioridades y objetivos conducentes a un plan; presupuesto por programas; evaluación. La fórmula fundamental consiste en definir primero el orden de magnitud de los límites financieros a plazo medio como parámetros financieros dentro de los cuales ajusten los programas seleccionados. La esencia del proceso de cinco fases consiste en definir las prioridades.

7. Con la adopción generalizada de la planificación por programas, el Inspector pide que se redefina el papel de las organizaciones internacionales en función de sus actividades operacionales con miras a alcanzar una política mundial para la cooperación económica y social. Esta labor exigirá "un conocimiento profundo de la situación económica y social de todos los países interesados" (*ibid.*, párr. 181). El Inspector propone con este fin un programa de estudios de síntesis por países. En el informe del Inspector, escrito en 1973, se sugiere que se utilice el período 1974-1977 para realizar los primeros trabajos fundamentales de estudios por países y para llevar a cabo estudios experimentales de casos. Asimismo, el Sr. Bertrand propone el período 1978-1983 como período común para los planes a plazo medio del sistema de las Naciones Unidas. Debería establecerse también un sistema de información y documentación para difundir los datos sistemáticos a los comités y consejos rectores de las organizaciones, así como a las comisiones regionales para guiarlas en la formulación de recomendaciones y decisiones para la planificación y programación en sus respectivas esferas de competencia.

8. El Inspector apoya los planes de "horizonte fijo", con calendarios precisos que han de establecer los órganos encargados de la adopción de decisiones, pues, a su juicio, "es la única técnica compatible con un sistema eficaz de evaluación" (*ibid.*, cap. VII, párr. 140).

9. Lo sustantivo del informe del Sr. Bertrand está en sus ocho recomendaciones específicas concretas (*ibid.*, cap. X, párrs. 189 a 196). La Comisión Consultiva las ha examinado junto con las observaciones sobre ellas del Comité Administrativo de Coordinación (A/9646/Add.1). En esas observaciones, el CAC, si bien reconoce la validez de muchas de las conclusiones del Inspector, manifiesta dudas sobre algunas de sus principales conclusiones y recomendaciones.

## II. OBSERVACIONES ACERCA DE LAS RECOMENDACIONES DEL INSPECTOR

### Recomendación I - Armonización de la presentación de los presupuestos por programa

10. La recomendación I se refiere a la armonización de la presentación de los presupuestos por programas del sistema de las Naciones Unidas en las esferas de la terminología, la presentación de cuadros, el tratamiento de los fondos extrapresupuestarios, la descripción de los componentes de los programas, la programación por países, los modelos de anexos y la armonización de los períodos correspondientes

a los ciclos bienales. El Comité Especial de Expertos encargado de examinar las finanzas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados puso de relieve, en su segundo informe 1/, la necesidad de adoptar principios comunes de presentación del presupuesto en el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión Consultiva ha insistido en el pasado en la necesidad de efectuar las reformas posibles en esta esfera. Por lo tanto, la Comisión hace suya la recomendación de la Dependencia Común de Inspección y acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el CAC para que el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas emprenda un estudio técnico con miras a hacer recomendaciones relativas a las esferas en que puede lograrse una mayor armonización.

#### Recomendaciones II, III 1) y IV 2) - Estudios por países

11. Las recomendaciones II, III 1) y IV 2) tienen por objeto la elaboración de estudios por países y del calendario para la preparación y distribución de los documentos necesarios. El estudio consolidado por país, según lo concibe el Inspector, se aplica tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados. Sea cual fuere el valor que pueda atribuirse a los propuestos estudios por países, la Comisión Consultiva pone en duda la utilidad y la viabilidad de esta empresa, habida cuenta del elevado nivel de recursos que probablemente se requerirá. La Comisión Consultiva comparte la opinión del CAC respecto de las dificultades y a la magnitud reales de una empresa de esta índole.

12. En relación con estas recomendaciones, la Comisión Consultiva toma nota de los esfuerzos del CAC por introducir los conceptos de la planificación entre organismos en dos empresas paralelas actualmente en curso, una para la preparación de un estudio por países entre organismos (en Kenya) y la otra para la planificación conjunta entre organismos en materia de desarrollo rural. Se prevé que los resultados de estos proyectos experimentales estarán listos en 1976.

#### Recomendación III 2) - Propuestas y objetivos de etapa a plazo medio

13. La Comisión Consultiva toma nota de que el CAC está dispuesto a estudiar esta recomendación. La institución de objetivos a plazo medio como vínculo entre los problemas y los resultados constituye una útil contribución a la metodología de la planificación. La Comisión considera de interés esta recomendación que trata de establecer una distinción entre los objetivos y los instrumentos para su consecución. Tal distinción no siempre aparece en el informe del Secretario General sobre el plan de mediano plazo para el período 1976-1979 (E/5614) 2/. La Comisión confía en que el Secretario General tendrá en consideración las propuestas que figuran en el párrafo 157 del informe del Inspector, teniendo en cuenta las observaciones sobre las mismas hechas por los órganos intergubernamentales interesados.

---

1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo primer período de sesiones, Anexos, tema 80 del programa, documento A/6343.

2/ Ibid., trigésimo período de sesiones, Suplemento No. 6 A (A/10006/Add.1).

Recomendación IV 1) - Institución de un nuevo sistema de adopción de decisiones sobre los límites financieros y el contenido de los programas

14. En esta recomendación, el Inspector señala que los órganos rectores competentes "de las cinco organizaciones y del PNUD deberían estudiar en qué medida o forma sería posible determinar previamente, antes de examinar el contenido de los programas, el orden de magnitud de los límites financieros dentro de los cuales sería posible establecer, para el período de ejecución de los planes, propuestas de programas".

15. El CAC objeta esta recomendación sobre la base de que las opiniones del Inspector son contrarias a las teorías que prevalecen actualmente en cuanto a la integración de las decisiones sobre programas y asuntos financieros. Según el CAC, hay otras fórmulas posibles que no sacrifican la importante integración de la planificación y la presupuestación y, sin embargo, consiguen una conciliación entre el costo de los niveles aconsejables de programas con las perspectivas en cuanto a los ingresos probables (A/9646/Add.1, párr. 44).

16. La Comisión Consultiva advierte que en esta recomendación se invita a los órganos intergubernamentales a que estudien en qué medida o forma sería posible hacer la determinación previa de que se trata. En este entendimiento, la Comisión Consultiva la recomienda a la atención de los órganos intergubernamentales competentes.

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

17. En la recomendación V se sugiere que se inicien estudios multiorganizacionales encaminados a mejorar los métodos actuales de cooperación técnica. El CAC apoya la finalidad general de la recomendación, pero pone en duda la necesidad de efectuar nuevos estudios en esta etapa hasta que se terminen y evalúen los dos estudios experimentales actualmente en curso. La Comisión Consultiva está de acuerdo con la posición del CAC.

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

18. La recomendación VI se refiere a un estudio común acerca de una posible reorientación de las investigaciones relativas al marco internacional de principios y métodos y a un reexamen del concepto de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1980, a fin de que incluya "planes indicativos mundiales por sectores" y "planes indicativos decenales por regiones". El CAC, aunque hace notar la magnitud de la actividad propuesta, se reserva su posición hasta tanto no hayan examinado esta recomendación el Comité de Examen y Evaluación y el Comité de Planificación del Desarrollo, "cada uno de los cuales evaluará sin duda los beneficios que se obtendrían de esa propuesta y los recursos humanos y de otra índole que probablemente se requerirían". La Comisión Consultiva está de

acuerdo con la posición del CAC y confía en que los dos Comités antes mencionados examinarán la recomendación del Inspector en el marco del examen y evaluación propuestos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Recomendación VII - Organización de reuniones de trabajo oficiosas entre los representantes de los diversos órganos rectores

19. En la recomendación VII se sugiere que se celebren reuniones oficiosas entre representantes de los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas para discutir, entre otras cosas, la armonización de la presentación de los presupuestos por programas y, asimismo, que se celebren reuniones entre la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Comité del Programa y de la Coordinación sobre procedimientos para la definición de problemas, prioridades y objetivos. El CAC no tiene comentario alguno que hacer sobre esta recomendación. La Comisión Consultiva pone en tela de juicio la utilidad de las reuniones mixtas entre representantes de órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas, especialmente sobre cuestiones concernientes a la definición de objetivos y prioridades respecto de las cuales intervienen consideraciones políticas y opiniones nacionales. Ciertamente, es indispensable una cooperación más estrecha entre la Comisión Consultiva y el Comité del Programa y de la Coordinación. Sin embargo, desde que el Inspector presentó su informe, la Asamblea General creó, en su vigésimo noveno período de sesiones, un Grupo de Trabajo sobre el mecanismo para los programas y presupuestos de las Naciones Unidas. La Comisión Consultiva confía en que las conclusiones de este Grupo de Trabajo ayudarán a la Asamblea General a determinar su actitud general en relación con la recomendación VII.

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

20. En la recomendación VIII se insta a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que inicien negociaciones a fin de seleccionar un período común para los planes a plazo medio y adoptar un calendario de trabajos preparatorios. El Inspector sugirió un plan a plazo medio sexenal, de 1978 a 1983, precedido de un período preparatorio de cuatro años. El CAC reconoce la conveniencia de que todos los organismos adopten el mismo período sexenal. Asimismo, el CAC es partidario de un cierto grado de flexibilidad en el sistema para que los programas de actividades puedan adaptarse de tiempo en tiempo a las variables necesidades de la comunidad mundial.

21. A este respecto, la Comisión Consultiva toma nota de que el Secretario General, en su informe sobre el plan de mediano plazo para 1976-1979, ha adoptado un criterio basado en un "plan rotatorio", con arreglo al cual el plan se examinaría dentro de dos años y se prorrogaría por otro bienio. La Comisión Consultiva comprende las razones por las que el Inspector ha optado por la planificación de "horizonte fijo". No obstante, dada la celeridad con que podría cambiar la situación mundial (lo cual traería aparejada la necesidad de que las Naciones Unidas efectuaran un ajuste en sus propias tareas), la Comisión cree que incluso en los planes de horizonte fijo hay que prever la posibilidad de cambios durante el período

abarcado por cada plan; la Comisión observa que ese tipo de flexibilidad es parte integrante de los procedimientos de planificación de los Estados que tienen planes nacionales de "horizonte fijo". Por otra parte, es preciso evitar el exceso de flexibilidad, por cuanto ello podría ir en detrimento del concepto mismo de la planificación.

22. En su informe correspondiente a 1972 <sup>3/</sup>, la Comisión Consultiva expresó dudas acerca de que en las Naciones Unidas se contara con la experiencia y la capacidad técnica que requerían la planificación y programación de actividades para un período de seis años y recomendó "... por lo tanto, como primera medida, ... que el programa a plazo mediano abarque cuatro años, con inclusión del bienio cubierto por el programa y presupuesto detallado. Este plazo podría ampliarse a seis años cuando se adquiriese experiencia ...". La Comisión Consultiva examinará en forma separada el informe del Secretario General sobre el plan de mediano plazo 1976-1979. La Comisión sugiere que, cuando se examine el plan para 1976-1979 dentro de dos años, el Secretario General indique si, en su opinión, la Secretaría está en condiciones de efectuar la conversión a la planificación sexenal; si la opinión del Secretario General es afirmativa, debería indicar un calendario experimental para dicha conversión.

23. En conclusión, puede decirse que el informe del Inspector Bertrand ha logrado uno de sus principales objetivos: el de servir de estímulo a la reflexión, frecuentemente por nuevos derroteros, por parte de los Estados Miembros y las secretarías. Muchas de sus propuestas concretas, si se adoptan, mejorarán los métodos de planificación del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Inspector ha formulado asimismo recomendaciones que, al hacerlas objeto de un análisis ulterior, probablemente resulten demasiado costosas y circunscriban las futuras decisiones políticas en una forma tal que quizá resulten inaceptables a los Estados Miembros.

-----

---

<sup>3/</sup> Ibid., vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos, tema 73 del programa, documento A/8739, párrs. 18 y 19.