



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/43/124
4 de febrero de 1988
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo tercer período de sesiones

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados: aspectos relativos a la supervisión, la evaluación y el examen de la gestión

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados: aspectos relativos a la supervisión, la evaluación y el examen de la gestión" (JIU/REP/88/1).

PRESENTACION DE INFORMES SOBRE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS
DE LAS NACIONES UNIDAS Y SUS RESULTADOS: ASPECTOS RELATIVOS
A LA SUPERVISION, LA EVALUACION Y EL EXAMEN DE LA GESTION

Informe preparado por

Siegfried Schumm
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	1 - 9	4
II. INTRODUCCION	10 - 17	7
III. INFORMES SOBRE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS	18 - 120	10
A. Formatos y contenido	21 - 28	11
B. Principales inconvenientes de los informes actuales	29 - 120	14
1. Cobertura incompleta	30 - 47	14
2. Calendario de preparación de informes mal coordinado	48 - 54	20
3. Fragmentación de la estructura para el examen de los programas	55 - 64	23
4. Modificaciones constantes del programa	65 - 71	26
5. Determinación de prioridades	72 - 78	28
6. Actividades de utilidad marginal	79 - 85	30
7. Separación de la información sobre los programas y la información financiera	86 - 98	32
8. Deficiencias metodológicas	99 - 106	37
9. Falta de análisis	107 - 120	40
IV. OTROS ESFUERZOS RELACIONADOS CON LA PRESENTACION DE INFORMES DE EJECUCION Y DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS ..	121 - 185	44
A. Evaluación a fondo	122 - 128	44

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
B. Sistema planificado de autoevaluación	129 - 145	46
C. Capacitación del personal del cuadro orgánico	146 - 152	52
D. Dependencia Central de Supervisión	153 - 161	53
E. Auditoría interna	162 - 164	56
F. Mejoramiento de la gestión	165 - 180	57
G. Exámenes externos	181 - 185	63

ANEXOS

I. EVOLUCION DEL EXAMEN DE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS Y DE LA PRESENTACION DE INFORMES AL RESPECTO, 1950 A 1987	84
II. EJEMPLO DEL FORMATO DE UNA SOLA PAGINA PARA LA PRESENTACION DE INFORMES SOBRE LOS SUBPROGRAMAS	93

I. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Desde hace casi 40 años, la Asamblea General y la Secretaría se han venido esforzando por establecer un sistema ordenado de planificación y examen de los programas de las Naciones Unidas. Como se indica en la cita con la que se introduce este estudio, las organizaciones suelen hacer grandes esfuerzos para establecer los objetivos y aprobar las aportaciones de recursos de los programas, pero no verifican posteriormente cuáles son sus logros efectivos. Las Naciones Unidas han logrado grandes adelantos en la elaboración de los planes y presupuestos de los programas, pero el sistema continúa incompleto, y resulta menos eficaz, porque falta un elemento esencial: no hay un método regular y sistemático de informar al personal administrativo superior y a los órganos intergubernamentales sobre la ejecución y los resultados de los programas.

2. En diversas ocasiones a lo largo de los años, las Naciones Unidas han tratado de implantar la preparación de informes significativos sobre la ejecución de los programas, pero a fines del decenio de 1970 el Secretario General reconoció que aún no existía ningún sistema para la supervisión, evaluación y presentación de informes en esa esfera. En vista de que las exposiciones sobre el presupuesto por programas resultaban insuficientes y de que no se contaba con un sistema de evaluación interna, la Secretaría estableció en 1980 un nuevo "informe sobre la ejecución de los programas" de carácter provisional, que ha cobrado gran importancia.

3. Lamentablemente, esos informes sólo ofrecen una tabulación mecanizada de miles de "productos" de programas, que poco dice a los órganos intergubernamentales sobre los resultados efectivos de los programas ni sobre su eficiencia y eficacia en relación con los objetivos previstos. Los únicos otros informes regulares sobre la ejecución y los resultados de los programas, las evaluaciones a fondo, se han transformado gradualmente en documentos útiles, de alta calidad, pero dado que sólo se prepara un informe de ese tipo cada año, tardará muchos años examinar siquiera una sola vez todos los programas principales de las Naciones Unidas. Por tanto, los Estados Miembros no cuentan actualmente con la información sobre la ejecución y los resultados de los programas que necesitarían para formular futuros programas y para introducir mejoras operacionales.

4. En 1985 los miembros de la Quinta Comisión criticaron enérgicamente una vez más el hecho de que la Secretaría no contara con un sistema de presentación de informes sobre los resultados de los programas (véase la Introducción). La Secretaría prometió nuevamente proporcionar informes más extensos y analíticos en el futuro y, a fines de 1986, tras una década de esfuerzos, terminó de diseñar una estructura de objetivos, indicadores y medidas del progreso que constituiría un nuevo sistema integrado de autoevaluación. Dicho sistema ofrece una base sólida para presentar informes periódicos analíticos y completos sobre los resultados de los programas a todos los órganos intergubernamentales. Lamentablemente, la Secretaría ha decidido presentar únicamente un breve informe bienal al Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en el que se resumen sus "conclusiones generales" sobre la evaluación y la formulación de programas.

5. El Inspector considera que es sumamente importante aprovechar esta oportunidad en materia de presentación de informes. La preparación de informes sustantivos y completos sobre la ejecución de los programas permitiría integrar finalmente la supervisión y la evaluación como instrumentos de trabajo regulares para la adopción de decisiones sobre los programas por parte de los funcionarios administrativos superiores y los órganos intergubernamentales, conforme a lo previsto en el reglamento sobre la planificación de los programas aprobado por la Asamblea General en 1982 (disposición que aún no se ha cumplido). Dichos informes fortalecerían la formulación y aplicación de los programas al proporcionar información oportuna sobre el progreso y los resultados de los mismos y establecerían líneas de responsabilidad más claras, además de asegurar la transparencia de los programas. Aunque esos informes se han solicitado desde el decenio de 1950, ahora se necesitan más que nunca para ayudar a los Estados Miembros a determinar las formas más eficaces y económicas de utilizar los escasos recursos de las Naciones Unidas durante la crisis financiera de fines del decenio de 1980. Por último, los informes proporcionarían información sistemática sobre el progreso, los problemas y la eficacia de los programas para ayudar a las personas encargadas de tomar decisiones en las Naciones Unidas a ajustar los programas más rápida e ingeniosamente a los inevitables cambios y desafíos que traerá el decenio de 1990.

6. Reestructuración del informe sobre la ejecución de los programas. El informe actual sobre la ejecución de los programas ofrece simplemente un conteo de los productos y es incluso menos informativo que los informes anteriores del decenio de 1960 y mediados del decenio de 1970. El informe se utiliza poco, es incompleto, se publica a destiempo, contribuye muy poco a las decisiones sobre prioridades o actividades marginales de los programas y prácticamente no contiene análisis. El conteo de los productos debe mantenerse y fortalecerse para fines de la supervisión interna de los programas; sin embargo, sólo debe ser un elemento menor de un nuevo informe mucho más sustantivo sobre la ejecución de los programas (párrs. 21 a 113 y 129 a 135).

Recomendación 1: El Secretario General debería reemplazar el informe actual sobre la ejecución de los programas con un informe en que se analicen los progresos y resultados alcanzados en relación con los objetivos establecidos para cada subprograma de las Naciones Unidas. Ese informe debería presentarse al mismo tiempo que los proyectos de presupuesto por programas bienales, a fin de combinar finalmente la información sobre "resultados" con la información sobre "intenciones", como lo han solicitado desde hace mucho tiempo los órganos intergubernamentales (párrs. 114 a 120, 136 a 139 y 161).

7. Aplicación de los sistemas de supervisión y evaluación interna. En sus informes de 1981 y 1985 sobre la situación de la evaluación interna, la Dependencia Común de Inspección concluyó que las Naciones Unidas habían quedado muy a la zaga de otros organismos en lo relativo al establecimiento y la utilización de sistemas de evaluación y recomendó que se adoptaran medidas para fortalecer las funciones de supervisión y evaluación. La Asamblea General también ha pedido reiteradamente que se fortalezcan esas funciones pero en los informes del Secretario General se ha reconocido la imposibilidad de hacerlo. El apoyo adecuado del sistema resulta aún más importante ahora, cuando los procesos de supervisión y autoevaluación se han puesto en marcha finalmente. La experiencia indica claramente que el sistema de evaluación a nivel de toda la Secretaría solicitado por la Asamblea General en 1981

no se establecerá jamás. Sin embargo, es muy importante que se adopten ahora mismo medidas para fortalecer el sistema al menos parcialmente, con el objeto de asegurar que se alcancen siquiera niveles mínimos en los aspectos de supervisión y evaluación, calidad y utilidad (párrs. 30 a 47, 55 a 85 y 140 a 159).

Recomendación 2: El Secretario General

- a) Debería examinar la plantilla de la Dependencia Central de Evaluación (que actualmente consiste únicamente de tres funcionarios del cuadro orgánico) para asegurar que ésta cuente con los recursos de personal que necesitan para llevar a cabo los estudios de evaluación solicitados y las responsabilidades relativas a la administración de los sistemas de evaluación que el CPC le asignó en 1983 (párrs. 143 a 145).
- b) Debería agregar al menos un funcionario del cuadro orgánico a los dos que ya trabajan en la pequeña Dependencia Central de Supervisión a fin de que ésta pueda terminar de formular e instalar el sistema de supervisión y posteriormente pueda desempeñar debidamente las funciones de análisis y supervisión y las funciones operacionales previstas inicialmente (párrs. 157 a 160).
- c) Debería fortalecer las actividades de evaluación y la calidad de los informes sobre la ejecución y los resultados de los programas, al menos en las pocas dependencias que gastan la mayor parte de los recursos totales de las Naciones Unidas pero que hasta el momento han recibido poca atención en materia de evaluación, a saber, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en menor grado), y las comisiones regionales (por su importancia normativa y sus operaciones, aunque no por el volumen de sus recursos) (párrs. 47, 141 y 142).
- d) Debería precisar cuáles son los órganos intergubernamentales, además del CPC, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y la Quinta Comisión, que son responsables de la formulación de programas y del examen de la ejecución de los programas para cada actividad de las Naciones Unidas y debería adoptar medidas para asegurar que, en lo posible, todos esos órganos reciban y examinen regularmente el plan de mediano plazo, el presupuesto por programas y los documentos o secciones correspondientes de los informes sobre la ejecución de los programas, como parte de sus funciones (párrs. 59 a 64).
- e) Teniendo en cuenta que el nuevo sistema de autoevaluación dependerá en gran medida de la destreza de funcionarios de la Secretaría que no han recibido capacitación adecuada, debería establecer y ejecutar como cuestión de alta prioridad dentro del programa ordinario de capacitación de las Naciones Unidas un curso específico en diseño y evaluación de programas para todos los administradores de programas y subprogramas (párrs. 146 a 152).

8. Presentación de informes sobre los resultados y el mejoramiento de la gestión. Las funciones de apoyo administrativo, gestión y servicios de conferencias absorben casi la mitad del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Durante el decenio

de 1980 se ha señalado reiteradamente la necesidad de mejorar esos programas y se ha manifestado el propósito de hacerlo, pero actualmente no se presenta a los órganos gubernamentales casi ningún informe sistemático sobre los adelantos alcanzados efectivamente en materia de eficacia, calidad de los servicios o productividad. Los informes bienales propuestos sobre la ejecución de los subprogramas ayudarían a llenar ese vacío de información. Sin embargo, el informe preparado por la Dependencia Común de Inspección en 1985 y el informe preparado por la Secretaría en 1987 sobre problemas persistentes del sistema de información computadorizado indican que si otros informes de esa índole son seleccionados cuidadosamente y son examinados por los órganos intergubernamentales interesados, podrían constituir un fuerte estímulo para lograr constantemente importantes mejoras operacionales en esos programas (párrs. 37 y 165 a 179).

Recomendación 3: Los principales órganos competentes, a saber, la CCAAP, la Quinta Comisión y el Comité de Conferencias, podrían considerar la posibilidad de solicitar a la Secretaría que realizara anualmente un examen a fondo de las medidas adoptadas para el mejoramiento de la gestión y de los resultados obtenidos en una esfera determinada del apoyo administrativo o de los servicios de conferencias y les presentara un informe al respecto (párr. 180).

9. Mejoramiento de la información para la adopción de decisiones. Para llevar a cabo debidamente la formulación, el análisis, la ejecución, y la evaluación de los programas, así como para la elaboración de futuros programas, se necesita información exacta, integrada y oportuna. Desde hace muchos años, las Naciones Unidas han procurado armonizar la información financiera y la relativa a los programas; para ello se necesita con urgencia un sistema integrado y computadorizado (párrs. 86 a 98, 157 a 160 y 176 y 177).

Recomendación 4: Como parte de las actividades en curso encaminadas a implantar innovaciones tecnológicas, el Secretario General debería asignar alta prioridad al establecimiento de un sistema de información administrativa computadorizado en el que se integre información sobre la ejecución de los programas e información financiera para que la adopción de decisiones sobre los programas por parte de la Secretaría y de los órganos intergubernamentales pueda llevarse a cabo en forma oportuna y eficaz (párrs. 97, 160 y 177).

II. INTRODUCCION

"... el interés por la capacidad de los programas y por su ejecución alcanza su punto máximo cuando se examinan los proyectos de programas y los presupuestos, y luego parece evaporarse cuando se estudian los informes sobre la ejecución de los programas aprobados.

... Esta dicotomía entre la gran atención que se dá a la elaboración de programas y de presupuestos, y el desinterés por la ejecución de los programas, es en sí misma una de las principales causas de las deficiencias en el rendimiento del sistema."

Mahdi Elmandjra, The United Nations system: An analysis, 1973.

10. Un elemento esencial del proceso administrativo debe ser el suministro de información sobre la forma en que la Organización ha llevado a cabo las tareas propuestas. Esa información sobre la ejecución de los programas permite al personal directivo superior y a los órganos rectores determinar si se han cumplido los planes y objetivos previstos y establece responsabilidades en cuanto a la utilización eficaz de los recursos asignados a esos fines.

11. En 1985 la Dependencia Común de Inspección presentó su tercer informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, en el cual concluía que la evaluación se estaba utilizando en forma más amplia y sistemática que antes y que se había comprobado su utilidad como medio de mejorar la ejecución de las operaciones y la calidad del sistema. Sin embargo, a pesar de las iniciativas que se había adoptado para perfeccionar los procesos de adopción de decisiones, la Dependencia Común de Inspección determinó que, a nivel de todo el sistema, se seguía dando mayor importancia a los insumos de los programas que a sus resultados y que no había información suficiente sobre la ejecución de los programas. En un informe conexo sobre el estado de la evaluación en las diversas organizaciones, la Dependencia observó que esos problemas eran especialmente agudos en la Secretaría de las Naciones Unidas 1/.

12. En el cuadragésimo período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1985, se subrayaron los problemas causados por las deficiencias en la presentación de informes sobre la ejecución de los programas en las Naciones Unidas. Durante el debate general celebrado en la Quinta Comisión sobre la programación de programas y el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987, varios representantes de los Estados Miembros, principalmente de los países en desarrollo, formularon las siguientes críticas:

- "... las dificultades con que tropiezan los Estados Miembros para obtener un panorama completo de todos los aspectos de la planificación, presupuestación, ejecución y evaluación de las actividades de la Organización ... [se agravan por] el hecho de que la Comisión no dispenga de datos relativos a la ejecución de los diversos programas incluidos en el presupuesto anterior. [Preocupa a la delegación] la observación del Secretario General de que 'mucho queda por hacer para dar carácter sistemático y uniforme a las actividades de supervisión y evaluación en toda la Secretaría' y [la delegación] espera una evolución positiva de ese aspecto a corto plazo."
- "Hay un comienzo de control de la ejecución, pero es necesario hacerlo más sólido y transformarlo en un proceso permanente que permita, entre otras cosas, evaluar mejor las necesidades y las posibilidades de redistribución de los recursos durante la ejecución del presupuesto."
- "... el nuevo proyecto de presupuesto por programas ... fue preparado sin que se hubiese procedido a una evaluación crítica de las actividades en marcha, ni a la eliminación de los programas obsoletos o de utilidad marginal ... En consecuencia, los Estados Miembros no pueden formarse una idea exacta de la competencia con que son utilizados los recursos, ni de la calidad de los resultados que justifiquen nuevas peticiones ... El CPC está paralizado por la falta de información que provoca la reticencia de los encargados de los programas ..."

/...

- "La cuestión fundamental ... [es] la de la adecuación de los medios y los programas ... Habría que consagrar más tiempo a la evaluación de la aplicación y realización de esos programas."
- "... las limitaciones impuestas por la falta de un sistema de supervisión plenamente operacional ... En vista de que no existe un sistema en esas condiciones, [el Estado Miembro] tiene serias reservas respecto del suministro de exposiciones sobre las consecuencias para el presupuesto por programas ... El establecimiento de prioridades ... proporcionará un útil instrumento de gestión una vez que las funciones de supervisión y evaluación se hayan asentado sobre una base sólida."
- "Debería suministrarse más información a la Comisión Consultiva, el CPC y la Asamblea General para que puedan examinar adecuadamente los programas propuestos y adoptar decisiones racionales ..."
- "... El orador no puede creer que ... todos los elementos de programa del proyecto de presupuesto por programas sean plenamente útiles ... En realidad, entre los Estados Miembros se tiene la impresión muy generalizada de que existe un amplio margen para mejoras, redistribuciones internas y reevaluación de prioridades. Lo que le hace falta a la Organización es un mecanismo para mantener ese proceso con carácter permanente ... Debe darse nuevo impulso a la especificación de actividades obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces." 2/

13. Esas fuertes críticas de los Estados Miembros resultan sorprendentes porque en los últimos años las Naciones Unidas han tenido, al menos teóricamente, un sistema integrado de planificación de programas, presupuestos por programas, supervisión y evaluación. Sorprenden aún más si se considera que la Secretaría ha venido presentando informes sobre la ejecución de los programas, en diversos formatos, a los órganos rectores, desde hace casi 20 años.

14. Sin embargo, la Secretaría estuvo de acuerdo con las conclusiones de los miembros de la Quinta Comisión. Se han señalado ya las palabras del Secretario General a ese respecto, pero además el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión afirmó lo siguiente:

"Los Estados Miembros ... han insistido en la necesidad de que se les informe de manera más clara y completa ... sobre la ejecución de los programas de la Secretaría, los productos obtenidos y los resultados ...

Debemos fortalecer las funciones de supervisión y evaluación ...

Debemos indicar clara y desapasionadamente qué se ha hecho y cuáles han sido los resultados, así como qué no se ha hecho y por qué ...

Debemos preparar informes más analíticos sobre la ejecución de los programas ... Considero que el problema fundamental consiste en obtener mejor información, que sea más transparente, lo que permitirá adoptar decisiones más acertadas." 3/

15. Posteriormente, como resultado de ese "intenso debate", la Asamblea General reiteró la solicitud formulada desde hacía mucho tiempo de "reforzar la capacidad de vigilancia y evaluación de las Naciones Unidas con objeto de proporcionar a los Estados Miembros mayor información como base para la adopción de decisiones" 4/.
16. La Dependencia Común de Inspección ha llevado a cabo este estudio con el propósito de examinar los esfuerzos realizados en el pasado y los problemas actuales relativos a la presentación de informes sobre la ejecución de los programas de las Naciones Unidas y sus resultados, y de indicar formas de mejorar la calidad, la puntualidad y la utilidad de ese proceso. Algunos funcionarios de la Secretaría consideran que esa presentación de informes se refiere a los documentos que la Secretaría prepara actualmente, denominados "informes sobre la ejecución de los programas", en los que sólo se examinan los "productos obtenidos" en comparación con los previstos en los planes. Sin embargo, la Dependencia concuerda con las opiniones de la Quinta Comisión y la Secretaría, expresadas anteriormente, en el sentido de que un proceso adecuado de presentación de informes sobre la ejecución y los resultados de los programas debe ir más allá del simple examen de la concordancia con los planes de trabajo. También se deben exponer y analizar en forma sistemática y regular los resultados, la calidad de los programas, los problemas y las mejoras realizadas en las actividades de que se trate. En consecuencia, a los efectos de este estudio, la "presentación de informes sobre la ejecución y los resultados de los programas" abarca la información relativa a la supervisión, la evaluación y otros aspectos del examen y el estudio de la gestión que se proporciona regularmente a los funcionarios administrativos superiores y a los órganos intergubernamentales sobre la forma en que la Secretaría ha llevado a cabo los programas que se le han encomendado y sobre los resultados obtenidos.
17. Para fines de este estudio, se entenderá que la "Secretaría" comprende todas las dependencias de las Naciones Unidas incluidas en los planes de mediano plazo y en los presupuestos por programas; quedan excluidas algunas entidades semiautónomas, en particular, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Como éste ha sido un tema de interés prioritario desde hace varios años, el informe contiene una gran cantidad de notas que remiten a debates y análisis anteriores de diversos problemas conexos. El Inspector manifiesta su agradecimiento a los muchos funcionarios que han aportaron sus opiniones y observaciones a este estudio.

III. INFORMES SOBRE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS

18. En el informe sobre el estado de la evaluación preparado por la Dependencia Común de Inspección en 1985 se señaló que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas estaban esforzándose por modernizar y agilizar los procesos de información, supervisión y presentación de informes que se habían constituido a lo largo de los años, y que eran relativamente poco eficaces. Para integrar mejor la información sobre supervisión, evaluación y examen de la gestión y la información financiera con el objeto de mejorar el proceso de adopción de decisiones por parte de los funcionarios administrativos superiores y los órganos rectores, la Dependencia recomendó que a) los sistemas de supervisión se fortalecieran

para proporcionar información más oportuna y se coordinaran con los procesos de evaluación; b) se realizaran mayores esfuerzos para determinar qué información específica necesitaban las personas encargadas de adoptar decisiones, y en qué momento la necesitaban, y c) se utilizaran nuevos sistemas de información administrativa computadorizados para mejorar y actualizar la información sobre la ejecución de los programas 5/.

19. Las Naciones Unidas han logrado progresos considerables en la planificación de sus labores a través de los planes de mediano plazo y los presupuestos por programas. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para completar el sistema de planificación de programas mediante el establecimiento de un proceso de evaluación interna y la presentación sistemática de informes sobre la ejecución y los resultados de los programas. El sistema de planificación de programas se ha desarrollado a lo largo de cuatro decenios: comenzó en el decenio de 1950 y primeros años del decenio de 1960, cuando se formularon las primeras propuestas para su establecimiento, continuó luego con los intentos de establecer métodos de planificación, presupuestación y evaluación de los programas en los últimos años del decenio de 1960 y primeros años del decenio de 1970, los esfuerzos de "reestructuración" de los últimos años del decenio de 1970 y la formulación de reglamentos y normas para la planificación de los programas en el decenio de 1980. En los esfuerzos actuales encaminados a completar el sistema conviene tener en cuenta ese proceso histórico, ya que demuestra que a través de los años se han hecho llamamientos constantes (y persistentes) con respecto al establecimiento de un sistema de programación integrado y eficaz. Por lo tanto, en el anexo I de este informe se presenta un resumen de las declaraciones de política referentes a la programación y de las actividades relacionadas con la ejecución desde el decenio de 1950.

20. Pese a largos años de debates sobre el tema, la presentación sistemática de informes de supervisión y evaluación relativos a la ejecución y los resultados de los programas actualmente se limita en gran medida a un somero "informe sobre la ejecución de los programas" en el que se tabulan miles de "productos obtenidos" comparándolos con los productos programados. Este capítulo se refiere, en primer lugar, a informes anteriores (más sustanciosos sobre la ejecución de los programas y a la intención, tantas veces reiterada de mejorarlos. Después se analizan nueve aspectos importantes en que los informes actuales, limitados a un "conteo de los productos", no satisfacen los requisitos de los informes eficaces que los órganos intergubernamentales han solicitado desde hace tanto tiempo y que la Secretaría ha prometido presentarles.

A. Formatos y contenido

21. Desde su fundación en 1945, las Naciones Unidas han publicado anualmente una memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Hasta 1977 esas memorias contenían una exposición de carácter general (de 100 a 200 páginas) sobre todas las esferas de las labores de las Naciones Unidas, aunque en su mayor parte describían "los acontecimientos" en vez de analizar la ejecución y los resultados 6/. Sin embargo, desde 1977 la memoria se ha reducido únicamente a la antigua sección de introducción, que consiste en una declaración general del Secretario General sobre cuestiones de política que abarca de cuatro a 12 páginas.

(En cambio, como se indica en la sección B.9 supra, los informes de los jefes ejecutivos de algunos organismos especializados siguen siendo una fuente importante de información sobre el examen y la ejecución de los programas).

22. En 1966, siguiendo una recomendación del "Comité de los 14", las Naciones Unidas comenzaron a presentar informes específicos sobre la ejecución de los programas, en los que se procuraba brindar información sobre los gastos por programas, evaluar los logros de los planes de trabajo, según procediera, comparar el número de meses-hombre utilizados efectivamente con los previstos en los planes, analizar los progresos alcanzados y explicar los problemas que hubieran surgido en la ejecución. Esos informes eran más sistemáticos y estaban más orientados hacia los programas que los "informes de trabajo" anuales. No obstante, se limitaban fundamentalmente a las esferas económica, social y de derechos humanos, diferían ampliamente en cuanto a contenido y grado de análisis y, en el mejor de los casos, se centraban en los productos (reuniones celebradas, informes preparados) más que en los progresos logrados para alcanzar objetivos o en los resultados obtenidos 7/. En 1971 los informes se convirtieron nuevamente en documentos de carácter puramente financiero. Se suspendió la presentación de informes analíticos sobre la ejecución de los programas en espera de que se estableciera el nuevo sistema de elaboración de presupuestos por programas.

23. Los órganos rectores consideraron que los primeros presupuestos por programas y planes de mediano plazo constituían adelantos positivos, pero criticaron duramente el hecho de que no fueran acompañados de exámenes e informes sobre la ejecución de los programas. En respuesta, la Secretaría produjo una serie de informes con carácter experimental.

a) En los informes provisionales y definitivos sobre la ejecución del presupuesto y de los programas para el bienio 1974-1975 se señalaban los productos de programas obtenidos y se analizaban las discrepancias entre los productos previstos y los que se habían logrado efectivamente. La evaluación de las repercusiones de esos productos se hacía por separado (aún no se ha llevado a cabo). En esos documentos, que abarcaban 200 páginas y 430 páginas, respectivamente, se proporcionaban datos sobre los gastos y breves exposiciones sobre los productos de diversos tipos de programas de las Naciones Unidas, incluidos los servicios administrativos y otros servicios comunes 8/.

b) En un informe de 1975 se señaló el "claro deseo" de los órganos intergubernamentales encargados de la programación de que se realizara una evaluación de la eficacia de los programas, pero al mismo tiempo se pidió orientación sobre la forma de llevar a cabo esa evaluación. En el informe se presentaba un breve análisis de los costos y de algunos beneficios de nueve actividades de las Naciones Unidas, a la vez que se hacía hincapié en que los resultados presentados no constituían realmente estudios de la relación costo-beneficio ni de la relación costo-eficacia 9/.

c) En el plan de mediano plazo para 1976-1979 se señaló que en adelante los planes contendrían como elemento regular algunos análisis y evaluaciones especiales. El plan mencionado contenía un análisis cuantitativo interesante de los aspectos de la productividad y la modernización de reproducción de documentos en Nueva York y Ginebra 10/.

d) En respuesta a las peticiones de la Asamblea General de que se proporcionara información sobre las prioridades y la situación general de los programas, en el plan de mediano plazo para 1978-1981 se presentaron los resultados de un breve cuestionario que se había enviado a los administradores de programas económicos, sociales y humanitarios, en que se les pedía que clasificaran sus programas. Como era de esperar, la mayoría de las dependencias de organización que respondieron a ese ejercicio de autoevaluación (algunas de las más grandes no lo hicieron) declararon que sus programas eran muy eficaces, necesarios y singulares 11/.

e) En 1977 la Secretaría presentó al CPC cuatro informes iniciales sobre evaluación de los programas. Los informes, que habían sido preparados por las dependencias correspondientes, bajo la dirección de la Oficina de Servicios Financieros, como documentos de "autoevaluación", proporcionaban información de antecedentes sobre los costos de los programas, la autoridad legislativa y los "procedimientos de evaluación" existentes e intentaban resumir brevemente los productos y las repercusiones de cada uno de los muchos programas y subprogramas analizados 12/.

f) En 1978, en respuesta a las solicitudes formuladas por la Asamblea General durante tres años consecutivos, el Secretario General presentó un primer informe sobre la identificación de actividades terminadas, obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces. En el informe se señalaban las observaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) en el sentido de que un examen crítico de esa índole era indispensable, pero sólo se analizan problemas metodológicos y de ejecución que habían sido superados 13/. En un nuevo informe presentado en 1979 se hacía un análisis parcial de las actividades terminadas o las redistribuciones efectuadas en algunos programas, y se señalaban los problemas metodológicos persistentes 14/.

24. Pese a esos seis años de intensa actividad, casi todos esos esfuerzos iniciales de supervisión y evaluación fueron abandonados posteriormente. Los informes sobre la ejecución del presupuesto y de los programas a) se convirtieron nuevamente en documentos financieros. Los análisis y evaluaciones "especiales" b) y c) no se repitieron. El proceso de "autoevaluación" d) desapareció durante todo un decenio antes de que se implantara un nuevo sistema (véase el capítulo IV.B.). Las evaluaciones de los programas e) se redujeron drásticamente, de modo que ahora se presenta sólo un informe anual al CPC (véase el capítulo IV.A.), y la identificación de actividades terminadas o ineficaces f) no ha encontrado nunca el lugar que le corresponde dentro del sistema general (véanse las secciones B.5 y 6).

25. En 1978 la Secretaría reconoció en varios informes que no contaba con un sistema para evaluar la ejecución de los programas. Por ejemplo, en el plan de mediano plazo para 1980-1983 señaló que la falta de programas de trabajo operacionales era un "defecto principal" que hacía más difícil supervisar los progresos de los programas y presentar informes sobre su ejecución. Además, mientras se mantuviera esa situación, no sería posible crear una estructura útil para la evaluación de programas 15/.

26. En 1978 la Dependencia Común de Inspección publicó un informe en el que analizaba los defectos del sistema de programación y evaluación de las Naciones Unidas. En él recomendaba que se creara un subsistema ordenado y completo para

supervisar y evaluar la ejecución de los programas y presentar informes al respecto al personal administrativo superior y a los órganos rectores 16/. El CPC y la CCCAP hicieron suyas las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección y la Asamblea General las aprobó 17/.

27. Los "nuevos" informes sobre la ejecución de los programas que el Secretario General comenzó a presentar en 1980 18/ siguen ahora un formato estándar, aunque el CPC ha pedido a través de los años que se introduzcan algunos ajustes. Los informes, que han abarcado desde 60 hasta 130 páginas, se publican en la primavera de los años pares y se refieren al bienio anterior: así pues, el quinto informe, que se presentará en la primavera de 1988, se referirá al período 1986-1987. El elemento principal de cada informe son los 20 o más cuadros en los que se ilustra, en la medida posible, "la ejecución efectiva de los programas a nivel de productos". En cada cuadro se indican: a) el número total de productos programados; b) productos ejecutados según lo previsto; c) los productos que se apartan de los compromisos programados (por haber sido modificados, aplazados o suprimidos); d) los productos adicionales (solicitados por los órganos legislativos o agregados por iniciativa de la Secretaría); y e) una clasificación por categorías, según la proporción de productos ejecutados, utilizando ya sea un sistema alfabético (en informes anteriores) o porcentajes (en el informe de 1986).

28. Los cuadros generalmente se complementan con descripciones en las que se explican brevemente los cambios o las tasas de ejecución particularmente bajas. Las causas que se aducen generalmente son las demoras en la producción de documentos o los cambios en los calendarios de publicación, la falta de personal o de recursos extrapresupuestarios o los cambios en la programación y en los planes de reuniones efectuados por los órganos rectores. En el informe de 1984 se intentó por primera vez analizar los patrones generales de los problemas de ejecución y presentar cuadros sinópticos. En el informe de 1986 no se repitió ese análisis general pero se presentaron en cambio cuadros sinópticos más extensos en que se indicaba el número total de productos obtenidos.

B. Principales inconvenientes de los informes actuales

29. Los informes actuales sobre la ejecución de los programas no responden debidamente a las necesidades de las Naciones Unidas en materia de supervisión, evaluación e información, como quedó claramente demostrado en el seno de la Quinta Comisión en 1985, cuando tanto los representantes de los Estados Miembros como funcionarios superiores de la Secretaría expresaron que no estaban satisfechos con dichos informes. En las secciones siguientes se resumen las principales deficiencias del proceso actual, como base para examinar posibles mejoras.

1. Cobertura incompleta

30. En el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas se dispone que todas las actividades de las Naciones Unidas, ya sean financiadas con cargo al presupuesto ordinario, o con recursos extrapresupuestarios, estarán sujetas a "exámenes periódicos completos" y se programarán de modo que puedan identificarse claramente los productos finales que deban obtenerse 19/.

En la actualidad, sin embargo, los informes sobre la ejecución de los programas sólo cubren sistemáticamente una pequeña parte de las actividades totales de las Naciones Unidas.

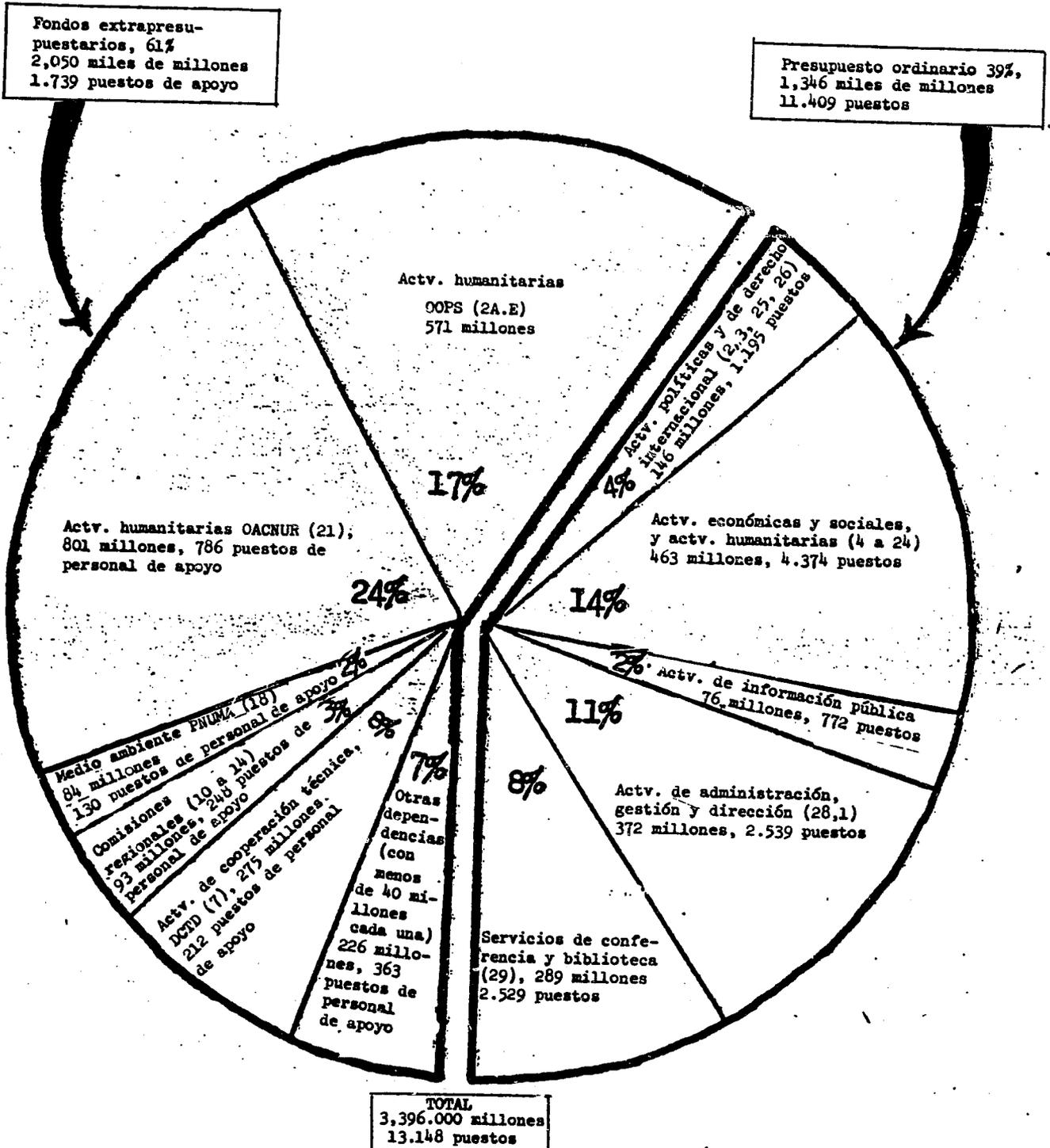
31. En el decenio de 1960, los comités de expertos destacaron la importancia de contar con cálculos unificados de todas las necesidades de las Naciones Unidas en materia de recursos para facilitar la adopción de decisiones de alto nivel equilibradas y realistas sobre cada parte de las actividades de las Naciones Unidas y sobre su labor en conjunto 20/. No obstante, pese a muchas afirmaciones recientes respecto de la preparación de información sobre los programas e información financiera "transparente", sigue siendo difícil obtener una perspectiva clara y sencilla de todas las actividades de las Naciones Unidas. El proyecto de presupuesto por programas para 1986-1987 contiene 77 páginas de texto y cuadros sinópticos, pero en él no se resumen brevemente las principales actividades dentro del programa total.

32. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) utilizan regularmente diagramas sinópticos en forma de círculo en la presentación de sus presupuestos por programas, y el Inspector siguiendo ese ejemplo, preparó el diagrama que figura a continuación, que permitirá al lector apreciar fácilmente la distribución de la totalidad de los gastos estimados de las Naciones Unidas en el período 1986-1987. En el diagrama se indica, para cada una de las principales esferas de actividad de las Naciones Unidas financiadas con cargo al presupuesto ordinario o con fondos extrapresupuestarios, la información siguiente: a) un título descriptivo; b) el principal departamento u oficina competente, si los hay; c) las secciones de presupuesto correspondientes, señaladas entre paréntesis; d) los gastos estimados en millones de dólares EE.UU.; e) el número total de puestos de plantilla (los puestos de personal de apoyo se indican únicamente cuando la actividad se financia con fondos extrapresupuestarios); y f) el porcentaje de los gastos totales que corresponde a la esfera respectiva.

33. Además de esa asignación amplia de recursos, las Naciones Unidas también cuentan con una estructura de programas muy detallada (incluso fragmentada), pero tampoco se ha preparado un cuadro sinóptico que ilustre esa estructura. Sin embargo, las Naciones Unidas distinguen los tres niveles de programa que se indican a continuación (computados a partir de las 53 páginas de índice de los seis documentos diferentes que abarcan el plan de mediano plazo vigente para 1984-1989) 21/, además de elementos de programas (que figuran en los presupuestos por programas) y productos (que figuran en los informes sobre la ejecución de los programas):

- 31 programas principales;
- 148 programas (81 programas centralizados y 67 regionales);
- 471 subprogramas (270 centralizados y 201 regionales);
- 2.000 elementos de programa (aproximadamente);
- 8.596 productos finales (para el período 1984-1985, sin tener en cuenta las actividades de información pública).

Gastos estimados totales de las Naciones Unidas
(cifras netas en dólares EE.UU., 1986-1987)



Fuentes: Las cifras correspondientes al presupuesto ordinario se derivan del "Presupuesto por programas para el bienio 1986-1987", documento A/40/6/Add.1, 1986, págs. 141 a 158. El término "puestos" comprende tanto puestos de plantilla como puestos de personal supernumerario. Las cifras correspondientes a administración, gestión y dirección incluyen valores netos (5 millones de dólares) relativos a otras estimaciones de gastos (secciones VIII a XI) e ingresos, que también comprenden 194 puestos.

Las cifras correspondientes a fondos extrapresupuestarios se derivan del "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987", documento A/40/6, Vol. 1, 1985, págs. 79 a 87. No se incluyen 199 millones de dólares y 396 puestos de personal de apoyo previstos para la ONUDI antes de que se convirtiera en organismo especializado. Tampoco se incluyen las operaciones de mantenimiento de la paz, cuyo costo ascendió a 309 millones de dólares en el período 1984-1985.

34. A los efectos del presupuesto ordinario, las actividades económicas y sociales (y algunas actividades humanitarias de menor escala) suponen principalmente investigación, publicaciones y documentación y la prestación de otros "servicios sustantivos" a los órganos intergubernamentales. Durante los últimos 20 años, los esfuerzos de programación y evaluación se han centrado principalmente en esta esfera. Por ejemplo, más del 70% de todos los programas y subprogramas del plan de mediano plazo corresponden a esta esfera. Sin embargo, aún en este caso, la presentación de informes sobre la ejecución de programas no ha sido completa debido a problemas metodológicos (véase la subsección 8 supra). Un estudio reciente sobre las actividades de análisis de políticas y de investigación económico y social en todo el sistema de las Naciones Unidas, preparado por encargo del CFC, concluyó que sería necesario reexaminar la estructura de los programas de la mayoría de las organizaciones para mejorar la formulación, organización y supervisión de esas actividades 22/.

35. El CPC y el Comité de Información han pedido que se emprendan esfuerzos especiales con respecto a la presentación de informes sobre la ejecución de los programas relacionados con la información pública. En esa esfera se puede aplicar fácilmente el sistema de conteo de los productos que se utiliza en los informes actuales: aunque esas actividades absorbieron sólo el 2% de los recursos de la Naciones Unidas, rindieron no menos de 13.000 productos, o el 60% del total de los productos de la Organización sobre los cuales se presentaron informes en el período 1984-1985.

36. La tercera esfera, asuntos políticos y derecho internacional, se ha incluido sólo parcialmente en el sistema de presentación de informes sobre la ejecución de los programas. La Secretaría ha concluido que muchas de las actividades incluidas en esa esfera "no se prestan a una evaluación en función de la ejecución de programas", aunque algunas de ellas podrían incluirse en futuros informes sobre la ejecución 23/. Por otra parte, la Secretaría no ha podido determinar por anticipado el número de "productos" consistentes en informes que necesitarán los órganos intergubernamentales encargados de celebrar negociaciones.

37. Casi la mitad del presupuesto ordinario (y el 20% de los gastos totales) corresponde a la administración, gestión y dirección, más servicios de conferencias y biblioteca. Esas actividades sólo se incluyeron en el informe sobre la ejecución de los programas para 1982-1983 por solicitud del CPC (y se siguen excluyendo casi todos los trabajos de dirección ejecutiva, formulación de políticas y coordinación). Las funciones relativas a servicios de apoyo no se incorporarán plenamente al proceso de planificación de programas hasta que entre en vigencia el plan de mediano plazo para 1990-1995 (que posiblemente no ocurrirá hasta 1992; véase el párrafo 64 f)). Entretanto, pese a la alta proporción de recursos que consumen y a las muchas posibilidades que ofrecen para evaluar la ejecución e introducir mejoras administrativas, esas actividades sólo se incluyen parcialmente y de manera muy superficial en los informes sobre la ejecución de los programas. No se presentan a los órganos intergubernamentales otros informes regulares sobre la ejecución y el examen de esas actividades (véase el capítulo IV.F).

38. La CCAP y el CPC han insistido desde hace mucho tiempo en la necesidad de exponer más claramente el origen, los propósitos y el control que se ejerce con respecto a los recursos extrapresupuestarios y los puestos con que cuentan

la mayor parte de los programas de las Naciones Unidas. Desde luego, es difícil calcular los niveles futuros de los fondos extrapresupuestarios, debido a su carácter incierto y voluntario; sin embargo, esos fondos han llegado a superar por un amplio margen, el monto total de los recursos del presupuesto ordinario. Sumados a las cifras del presupuesto ordinario, los recursos extrapresupuestarios pueden modificar notablemente el "perfil" de los fondos asignados a los diversos programas de una dependencia dada (como lo demostró la Dependencia Común de Inspección en su informe de 1982 sobre la CEPA) 24/. El "déficit de fondos extrapresupuestarios" suele señalarse como causa del aplazamiento o la terminación de productos programados. El CPC también ha expresado preocupación por la posibilidad de que las tendencias de la financiación de fondos extrapresupuestarios modifiquen las prioridades de los programas establecidas por la Asamblea General, y ha hecho hincapié en la necesidad de ejercer un control estricto sobre esos programas y sus gastos 25/.

39. El elemento primordial del presupuesto total de las Naciones Unidas (equivalente a un 41%) corresponde a la asistencia humanitaria financiada con cargo a fondos extrapresupuestarios, administrada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) y por el Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Sin embargo, una o dos páginas sobre la OACNUR incluidas en cada informe sobre la ejecución de los programas revelan muy poco sobre su rendimiento efectivo. En el primer informe presentado en 1980 se examinaron siete elementos de programa relativos a la dirección ejecutiva. En el informe de 1982 se señaló únicamente que las actividades de la OACNUR relativas a los refugiados, financiadas casi en su totalidad con fondos de contribuciones voluntarias, no se podían programar exactamente por anticipado, aunque se suponía que la ejecución proseguía según lo previsto. En el informe de 1984 se incluyeron algunas "estadísticas seleccionadas" sobre las operaciones de la OACNUR y sus productos, tales como el número de los centros de documentación establecidos (1), de los programas de asistencia por países (10), y de las reuniones celebradas con el PNUD (10). En el informe de 1986 se incluyeron aun menos "indicadores importantes de la ejecución" con respecto a los gastos del OACNUR, que ascendieron a más de 900 millones de dólares.

40. La Dependencia Común de Inspección formuló observaciones favorables en 1985 sobre los progresos alcanzados por la pequeña dependencia de evaluación de la OACNUR, pero instó a que se realizaran nuevos esfuerzos para integrar la evaluación en los procesos de adopción de decisiones del organismo 26/. Los informes anuales del Alto Comisionado contienen gran cantidad de información sobre las actividades de asistencia, las estadísticas y las tendencias de los trabajos de la OACNUR, aunque todavía contienen poco material sobre las lecciones derivadas de autoevaluaciones o de evaluaciones a fondo de los proyectos 27/.

41. En los informes sobre la ejecución de los programas sólo se dedican una o dos páginas al OOPS. En el primer informe presentado en 1980 se observó que el programa del OOPS aun no se formulaba en función de elementos de programa y productos y que, por tanto, sólo se incluirían en el informe algunas estadísticas sobre el número de usuarios de los servicios de socorro, salud y educación de la OOPS. En el informe sobre la ejecución de los programas presentado posteriormente se ha mantenido esa tendencia. En 1982 la Asamblea General pidió a la Dependencia Común de Inspección que realizara un examen amplio del OOPS para

ayudar a lograr que sus escasos recursos se utilizaran de manera eficaz en función de los costos. La Dependencia recomendó que el OOPS estableciera planes de trabajo y presupuestos por programas bienales y que supervisara y evaluara la ejecución de los programas, y que se fortaleciera la supervisión de las operaciones del Organismo por parte de los órganos intergubernamentales 28/. Sin embargo hasta 1986, el OOPS no pudo comenzar a preparar su primer plan de mediano plazo (con objetivos de programas y subprogramas, estrategias y métodos de evaluación). Entretanto, en los informes anuales del Comisionado General se proporciona una gran cantidad de información y de datos estadísticos sobre las actividades del OOPS, aunque, como ocurre con el OACNUR, no se incluyen muchos datos sobre los resultados 29/.

42. La última esfera presupuestaria, que absorbe el 20% de los recursos totales de las Naciones Unidas, es la de la cooperación técnica y otras actividades presupuestarias, que abarca principalmente el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD) y las "actividades operacionales para el desarrollo" pero que no incluye también muchas otras dependencias y algunas actividades extrapresupuestarias "sustantivas" y de "servicios de apoyo". En el informe de ejecución correspondiente a 1986, la información sobre los proyectos de cooperación técnica era poco uniforme y parecía bastante confusa. Incluía, por ejemplo, una frase sobre proyectos que "se están llevando a cabo" para Namibia; una frase sobre productos relativos a la prestación de servicios de apoyo a los proyectos por parte del DAESI; un cuadro más informativo sobre los proyectos programados en comparación con los proyectos que estaba llevando a cabo efectivamente el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo; una frase referente a los productos del Centro sobre las Empresas Transnacionales que "figuran como ejecutados"; un cuadro con los productos "ejecutados" según lo previsto y otros productos conexos correspondientes a tres comisiones regionales; un cuadro de "productos" totales de la UNCTAD; una referencia a las "misiones consultivas" del Centro de Comercio Internacional, consideradas como productos; y dos frases sobre los proyectos ejecutados efectivamente por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (y los "meses de trabajo vinculados con misiones" del Programa Ordinario de Cooperación Técnica) 30/.

43. En el informe sobre la ejecución de los programas se reconoció que los proyectos de cooperación técnica en general no podían considerarse "productos programados". La Secretaría convino en perfeccionar los informes sobre cooperación técnica en el futuro mediante una formulación más precisa de las secciones pertinentes de los futuros proyectos de presupuesto por programas y de la utilización de métodos de presentación más claros y sistemáticos 31/.

44. Otros informes sobre la ejecución de esas importantes actividades también son limitados y poco uniformes en cuanto a su calidad. El Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, uno de los principales organismos de ejecución de los proyectos del PNUD, comenzó a establecer un sistema de evaluación en 1983 pero luego aplazó su ejecución en espera que el PNUD llevara a cabo la revisión de sus procedimientos (que se publicaron en 1987). En los informes anuales del Secretario General al Consejo de Administración del PNUD sobre el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y otras actividades de cooperación técnica se sigue prestando más atención a las "actividades", la "aplicación", y las estadísticas de gastos que los resultados obtenidos, los problemas que han surgido y las lecciones que se derivan de las actividades 32/.

45. El Consejo de Administración subrayó la necesidad de mejorar la calidad de las evaluaciones y de lograr un cumplimiento más estricto de los procedimientos de evaluación y pidió al Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo que le informara en 1987 sobre las medidas adoptadas para fortalecer la concepción, la ejecución y la calidad de sus proyectos, incluida la "intensificación" de la supervisión y evaluación 33/. No obstante, un informe de la Secretaría presentado al CPC en 1987 concluyó que las funciones de evaluación del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo todavía estaban dispersas, que aún no se habían logrado progresos apreciables en la utilización de los resultados de las evaluaciones para mejorar los nuevos proyectos, y que en los informes anuales no se atendía a la petición formulada por la Asamblea General en 1982 de que se realizara una "evaluación sucinta" de los resultados de los proyectos terminados 34/.

46. Entre otras dependencias que gastan una gran cantidad de fondos extrapresupuestarios figuran las comisiones regionales, que han procurado establecer, con apoyo creciente de sus órganos rectores pero con poco éxito, pequeñas dependencias y sistemas básicos de evaluación para fiscalizar sus operaciones, que son cada vez mayores. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha adoptado medidas importantes en el último decenio para establecer un sistema de evaluación y llevar a cabo evaluaciones, pero también se ha visto afectado por restricciones e incertidumbres relativas a la dotación de personal 35/.

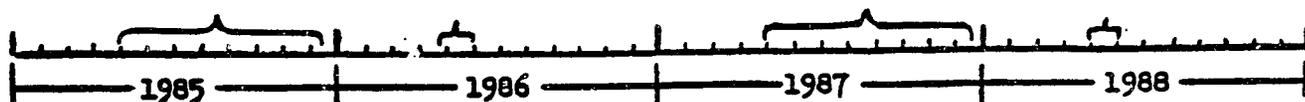
47. El hecho de que aún no se presenten informes sobre la ejecución y los resultados de la mayor parte de los programas de las Naciones Unidas indica que es necesario efectuar algunos cambios. En vez de depender únicamente del somero "informe de ejecución" centrado en los "productos", sería mucho más práctico y útil preparar un informe de ejecución sistemático, sustantivo y analítico por subprogramas (utilizando los procedimientos y datos sobre los programas ya existentes) para facilitar la adopción de decisiones por parte de los órganos intergubernamentales en toda la Organización y complementarlo con procesos de evaluación más sólidos y más informes anuales basados en los resultados, para las pocas dependencias que gastan la mayor parte de los recursos totales de las Naciones Unidas, a saber, la OACNUR, el OOPS, el Departamento de Administración y Gestión, el Departamento de Servicios de Conferencias, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y las comisiones regionales. Estas sugerencias se examinan en forma más detallada en las secciones B y F del capítulo IV sobre el sistema de autoevaluación previsto y sobre las actividades de mejoramiento de la gestión.

2. Calendario de preparación de informes mal coordinado

48. En el decenio de 1970 el Secretario General tenía previsto establecer un sistema de programación de las Naciones Unidas en el que los órganos encargados de la formulación de los programas tendrían ante sí, al mismo tiempo y en un formato común, información completa sobre la ejecución de los programas en el pasado y las propuestas para el futuro (véase el anexo, párr. 9). Desgraciadamente, la preparación y el examen del presupuesto por programas debe llevarse a cabo antes de que comience el bienio correspondiente, en tanto que la información completa sobre la ejecución de los programas se presenta necesariamente después de terminado el bienio.

49. No obstante, en el sistema actual de presentación de informes sobre la ejecución de los programas se ha procurado combinar los dos elementos y por ello, los informes se publican en un momento en que su utilidad es mínima. Como se indica en el diagrama que figura a continuación, el informe sobre la ejecución de los programas en el bienio 1984-1985 se publicó para su examen cuando ya se había examinado y aprobado el presupuesto por programas para 1986-1987. En consecuencia, sólo puede servir para orientar, un año después, la adopción de decisiones sobre el proyecto de presupuesto por programas para 1988-1989; sin embargo, no se presentan informes sobre el programa durante el período intermedio de 1986-1987. Ese ciclo se repite constantemente.

Examen y aprobación del presu- puesto por programas para el bienio 1986-1987	Examen del informe sobre la ejecución de los pro- gramas en el bienio 1984-1985	Examen y aprobación del presu- puesto por programas para el bienio 1988-1989	Examen del informe sobre la ejecución de los pro- gramas en el bienio 1986-1987
---	---	---	---



50. Los informes sobre la ejecución de los programas no se han preparado siempre según ese calendario dislocado. En 1966 un grupo de expertos pidió que se prepararan informes sobre la ejecución de los programas cada 12 meses o menos (véase el anexo, párr. 5), y el Secretario General presentó informes provisionales cuando comenzaron a prepararse los presupuestos por programas en 1974-1975 (anexo, párr. 12). En 1978, la Dependencia Común de Inspección, en el informe en que recomendaba el establecimiento de un sistema de supervisión y evaluación se propuso que se prepararan dos informes sobre la ejecución, uno en la primavera del segundo año del bienio sobre la situación aproximada de la ejecución de los programas y un informe final después de que terminara el bienio, que podía formar parte de un informe de evaluación. El Secretario General y la CCAAP consideraron razonable esa propuesta 36/, y en otro informe de 1978 el Secretario General destacó que el primer informe ayudaría a asegurar que cualquier elemento de programa que se considerara conveniente continuar en el próximo bienio "debería justificarse en los cálculos presupuestarios siguientes sobre la base de su valor comprobado en el bienio en curso" 37/.

51. Aunque el Secretario General había proyectado presentar el primer informe de mitad de bienio sobre la ejecución de los programas en 1981, posteriormente propuso que se presentara un solo informe al final de cada bienio, propuesta que fue aceptada por el CPC. En 1982 el Secretario General planteó nuevamente la posibilidad de elaborar dos informes pero el CPC, en vista del "carácter transitorio" de los informes, aplazó la decisión sobre cualquier modificación de los calendarios 38/. Sigue preparándose el informe del final del bienio, ahora

previsto en el párrafo 5.1 del Reglamento y la Reglamentación Detallada. Se ha introducido, no obstante, un cambio importante: en 1985, todas las dependencias comenzaron a presentar sus informes internos sobre la ejecución de los programas cada seis meses 39/.

52. El Inspector considera que el calendario actual de presentación de informes no permite integrar la supervisión en la planificación de los programas como estaba previsto, y que la publicación a destiempo del informe sobre la ejecución de los programas es uno de los motivos principales de que las delegaciones en los órganos intergubernamentales le den tan poca importancia (véase el párrafo 12). Puesto que los informes ahora se presentan regularmente cada seis meses y se elaboran cada vez más con ayuda de computadoras, el Inspector considera que debería hacerse efectivo el acuerdo original de presentar un informe de mitad del bienio para asegurar que los órganos encargados de la programación cuenten con información actualizada cuando tomen decisiones sobre el presupuesto por programas siguiente.

53. En la sección siguiente se examinan las complejidades que encierra el ciclo de programación de las Naciones Unidas en general; sin embargo, cabe señalar aquí otro problema importante. La presentación tardía de los documentos de los programas, que entorpece el examen y la necesaria reflexión por parte de los órganos rectores, ha sido en los últimos años una norma, más que una excepción, pese a las frecuentes protestas de la CCAAP, el CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General:

a) En 1973 el CPC "deploró el hecho" de que el plan de mediano plazo y el presupuesto por programas iniciales no estuvieran disponibles para su 13° período de sesiones 40/;

b) En su resolución 33/118 de 1978, la Asamblea General, "deplorando la demora inaceptable" en la presentación de los documentos del plan de mediano plazo para 1980-1983, pidió que se realizara un estudio a fondo del proceso de planificación para resolver ese problema 41/;

c) En 1979, el CPC "deploró profundamente que la Secretaría no hubiera proporcionado a tiempo" la documentación sobre el presupuesto por programas para 1980-1981, y recomendó que se adoptaran medidas correctivas a fin de evitar que "volvieran a producirse situaciones tan desafortunadas e inaceptables en la labor de los órganos intergubernamentales" 42/;

d) En 1981, la CCAAP manifestó su preocupación por la presentación tardía no sólo del proyecto de presupuesto por programas, sino también de los informes sobre el mejoramiento de la gestión, la ejecución del presupuesto y la ejecución de los programas y de otros informes sobre los programas que le correspondía examinar 43/;

e) En su resolución 1983/51, el Consejo Económico y Social "lamentó profundamente" no hallarse en condiciones de estudiar el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1984-1985 debido a "serios retrasos" en la preparación de las secciones del presupuesto y en su presentación al Comité del Programa y de la Coordinación, y pidió que se elaborara otro informe para identificar las deficiencias de los métodos, los procedimientos y el calendario utilizados en la preparación del presupuesto por programas 44/;

f) Un informe preparado por la Secretaría a petición del Consejo Económico y Social indicó que existía efectivamente un problema en relación con la presentación de las secciones del presupuesto para 1984-1985 por parte de los departamentos (aunque la situación había mejorado con respecto al bienio anterior): 30% de las 79 secciones individuales se habían recibido a tiempo o con una demora de hasta 46 días, pero 70% habían llegado con retrasos de 46 a 131 días después del plazo establecido en las instituciones para la elaboración del presupuesto 45/;

g) En 1986 la Junta de Auditores de las Naciones Unidas informó que las demoras considerables y los problemas de calidad que había observado en la presentación de las propuestas presupuestarias para el bienio 1982-1983 se habían repetido en las correspondientes al bienio 1984-1985. La Administración atribuyó las demoras y la mala calidad de los documentos a la "participación inadecuada" de algunos jefes de departamento y a la "falta de experiencia" de algunos funcionarios encargados de la preparación de propuestas presupuestarias 46/;

h) La CCAAP observó en 1985 que el proyecto de presupuesto por programas para 1985-1987 no incluía los gastos estimados correspondientes a varias secciones o dependencias. Ello podía atribuirse en muchos casos a que había estudios o informes sobre la marcha de los trabajos que habían estado pendientes hacía algún tiempo pero, sin esas estimaciones, el proyecto de presupuesto por programas quedaba incompleto y se hacían más difíciles el análisis general y la comparación con presupuestos anteriores 47/.

54. También se han observado demoras en la presentación de los informes sobre la ejecución de los programas. En el Reglamento y la Reglamentación Detallada se estipula que el Secretario General deberá remitir dichos informes a todos los Estados Miembros a más tardar al final del primer trimestre después de la terminación del bienio. Sin embargo, los cuatro informes presentados hasta ahora llevaban las siguientes fechas: 19 de marzo y 18 de abril de 1980, 26 de marzo de 1982, 13 y 27 de abril de 1984 y 8 y 9 de mayo de 1986. Como puede observarse, los informes no sólo se han presentado cada vez más tarde, sino que en ningún caso se ha cumplido el plazo previsto en el Reglamento (la fecha de los documentos de las Naciones Unidas es aquella en que se entregan para su publicación; debido a la necesidad de traducir los documentos, generalmente transcurren varias semanas antes de que se impriman en los diversos idiomas y se distribuyan a los Estados Miembros). Aunque los informes anteriores al menos habían sido remitidos al CPC a tiempo para su examen, en 1986 el CPC decidió que, debido a la publicación tardía del informe de 1984-1985, no examinaría detenidamente cada sección, sino que la estudiaría, según procediera junto con el proyecto de presupuesto por programas para 1988-1989 48/.

3. Fragmentación de la estructura para el examen de los programas

55. En varios informes de la Dependencia Común de Inspección sobre planificación y programación y en un informe de la CCAAP de 1983 49/ se hizo notar que los organismos especializados por lo general tenían una sola junta o un consejo ejecutivo que, con ayuda de subcomités o sin ella, examinaba los asuntos financieros y de los programas casi siempre en forma conjunta. A diferencia de esos órganos, los mecanismos intergubernamentales de las Naciones Unidas son mucho más complejos y fragmentados.

56. Dos órganos subsidiarios de la Asamblea General tienen responsabilidades importantes, aunque separadas, en esa esfera. El CPC es un órgano intergubernamental que funciona como principal órgano subsidiario del Consejo Económico y Social y de la Asamblea en lo concerniente a la planificación, la programación y la coordinación. La CCAAP es un órgano de expertos que examina los informes que le presenta el Secretario General 50/. El CPC estudia y modifica el contenido de los programas; la CCAAP examina propuestas financieras pero no juzga su contenido 51/. A lo largo de los años ha habido amplios debates sobre esa división de las responsabilidades, que han culminado siempre en la decisión de no alterar los arreglos existentes y en nuevas exhortaciones a los dos órganos para que cooperen más estrechamente el uno con el otro.

57. Sin embargo, muchos otros órganos participan también en esas labores. En un estudio inicial realizado en 1974 sobre los mecanismos de programación y preparación de presupuestos se concluyó que un número bastante elevado de órganos participaban en la formulación, el examen y la aprobación de los programas, en tanto que el número de órganos que examinaban y aprobaban los presupuestos era claramente menor. Sin embargo, el grado de participación de unos y otros era muy distinto y la presentación del presupuesto por programas a todos los órganos interesados (se identificaron por lo menos 42 órganos) se consideraba una labor formidable 52/.

58. En otro análisis de mediados del decenio de 1970 se sugirió que los programas podrían ser examinados y evaluados por a) los órganos técnicos y grupos de expertos de las comisiones regionales; b) los comités o grupos de expertos funcionales o sectoriales que informan a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social o a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); y c) el CPC. Todos esos exámenes se llevarían a cabo antes de la aprobación oficial de los programas por los "órganos normativos" de la UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el PNUMA y las comisiones regionales, y posteriormente por el Consejo Económico y Social, en razón de su función coordinadora, y por la Asamblea General 53/.

59. En un informe de 1975 sobre la evaluación se observó que los procedimientos para el examen de los programas eran "sumamente complejos" y se plantearon cuestiones importantes, a saber, si cada programa de las Naciones Unidas era examinado cuidadosamente por al menos un órgano intergubernamental; sí, en el caso típico en que varios órganos examinaban un programa, existía un mecanismo para resumir las opiniones divergentes y establecer prioridades; si los órganos encargados de examinar los programas contaban con experiencia técnica y representaban diferentes puntos de vista; y si la documentación proporcionada a los órganos encargados del examen les permitía determinar la eficacia de los programas 54/.

60. Todavía no se ha dado respuesta a esas preguntas, aunque los problemas básicos se previeron hace mucho tiempo. En 1972 el Secretario General instó a los Estados Miembros a que concentraran la autoridad para aprobar y determinar cuestiones relativas a los programas y el presupuesto en el menor número posible de órganos intergubernamentales, con el fin de lograr una evaluación equilibrada del programa total, y de evitar la fragmentación y el aislamiento de los muchos órganos encargados de formular programas y órganos financieros 55/.

61. En los últimos años del decenio de 1970, el CPC procuró lograr que todos los órganos sectoriales y regionales intergubernamentales participaran en la planificación y el examen de los programas, pero en un estudio de 1979 se reconoció que la participación en la formulación de planes era "tanto insuficiente como inadecuadamente organizada", en tanto que la calidad, el formato y el calendario de presentación de los documentos aún no permitía un examen adecuado 56/. En respuesta a esas observaciones, la Asamblea General pidió que todos los órganos intergubernamentales participaran efectivamente en la formulación, el examen, la revisión y la evaluación del plan de mediano plazo, mediante un período de preparación apropiado y una mejor coordinación de los calendarios de reuniones, y les pidió asimismo que examinaran regularmente los programas que correspondieran a sus esferas de competencia 57/.

62. Con todo, la situación no cambió mucho en la primera mitad del decenio de 1980. En un informe de la Dependencia Común de Inspección de 1984 se señaló que los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social no estaban utilizando sistemáticamente los instrumentos de programación, y se recomendó que todos los documentos para el ciclo de planificación, programación y evaluación fueran distribuidos regularmente a los órganos subsidiarios en fecha oportuna y que éstos examinaran sus programas y presentaran informes al respecto al Consejo Económico y Social por lo menos cada dos años, utilizando plenamente los documentos de programación 58/.

63. El Secretario General indicó posteriormente que compartía la opinión de que los documentos sobre planificación de programas eran los instrumentos principales con que contaban los Estados Miembros para orientar las actividades de la Organización y de que disponía la Secretaría para mejorar la formulación de los programas. También convino en que era necesario que esos documentos se distribuyeran más ampliamente (como el CPC había pedido en 1982 y 1984 y pediría nuevamente en 1986); si bien era cierto que un "buen número de órganos subsidiarios" recibían ya las partes pertinentes del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas, algunos no las recibían, en tanto que otros recibían programas de trabajo en un formato diferente y no estaba previsto que examinaran informes sobre la ejecución de los programas ni que participaran en las actividades de supervisión y evaluación. El Secretario General consideraba "sumamente valiosa" la propuesta de que se señalara a la atención de esos órganos la importancia del reglamento y de las reglas, y se encargaría de hacerles llegar oportunamente los documentos de programación y de solicitar sus informes sobre el examen de los programas cuando fuera posible dentro del complejo calendario de conferencias. Sin embargo, señaló también que los órganos subsidiarios debían estar dispuestos a adoptar "una actitud más positiva" para ejercer sus mandatos en materia de programación y coordinación 59/.

64. Varios hechos ocurridos en el período 1986-1987 indican la posibilidad de que se produzcan cambios importantes en la estructura para el examen de los programas de las Naciones Unidas.

a) El CPC está tratando de mejorar sus trabajos, dando más atención a sus funciones de planificación y programación y a la mayor integración de las cuestiones de evaluación y coordinación con la planificación de programas 60/.

b) El Secretario General reconoció que las comisiones principales de la Asamblea General (a excepción de la Quinta Comisión) tampoco participaban en el proceso de planificación de programas ni en el establecimiento de prioridades. Prometió nuevamente "señalar a la atención" de todos los órganos intergubernamentales competentes las conclusiones y recomendaciones aprobadas por el CPC 61/.

c) El grupo de expertos constituido en 1986 pidió que se efectuaran reformas estructurales básicas del complejo mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas, incluida la realización de un estudio a fondo de más de 150 órganos que llevan a cabo actividades en las esferas económica y social únicamente 62/. La Asamblea General aprobó la aplicación de las recomendaciones del grupo, incluido el mejoramiento del proceso consultivo para la formulación del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas, así como el fortalecimiento de las funciones del CPC 63/.

d) En las instrucciones de la Secretaría para la elaboración del informe sobre la ejecución de los programas correspondiente a 1986-1987 se pide a las dependencias que señalen todos los casos en que los órganos intergubernamentales especializados hayan llevado a cabo un examen del programa y un estudio de su ejecución (y hayan presentado informes al respecto). Los funcionarios de la Secretaría indicaron que los resultados de esas averiguaciones se analizarían en el informe sobre la ejecución de los programas que se publicará a principios de 1988.

e) En los primeros meses de 1987, el Consejo Económico y Social estableció una comisión especial que debería llevar a cabo en 1987 y 1988 un estudio a fondo de la estructura intergubernamental de las Naciones Unidas y de sus funciones en las esferas económica y social, de conformidad con la recomendación formulada por el Grupo de Expertos Intergubernamentales en 1986, que fue aprobada por la Asamblea General.

f) En un informe de septiembre de 1987, el Secretario General pidió que la aprobación del próximo plan de mediano plazo se aplazara de 1988 a 1990 y que el plan comprendiera el período 1992-1995. En un cuadro que figuraba en el informe se indicaba que muchos proyectos de programas incluidos en el plan para 1990-1995 no habían sido examinados por órganos intergubernamentales especializados en 1987, mientras que otros órganos no habían podido "prestar suficiente atención" a los proyectos. El informe coincidía con la resolución 41/213 de la Asamblea General en el sentido de que las consultas sistemáticas con todos los órganos intergubernamentales competentes eran "fundamentales para mejorar la planificación de los programas y el proceso presupuestario", y proponía un calendario para establecer esas consultas en el período 1987-1989 64/.

4. Modificaciones constantes del programa

65. Como se ha señalado, no sólo es difícil hacer llegar a los muchos órganos intergubernamentales los documentos de programación, sino que la presencia de ese gran número de órganos diluye la autoridad con respecto a los documentos. Ese problema también se había previsto: el Comité Ampliado del Programa y de la Coordinación observó en 1969 que en muchos casos los programas se preparaban a

partir de recomendaciones de los órganos intergubernamentales sin tener en cuenta debidamente los programas en curso y las prioridades, lo cual había ocasionado una proliferación de los programas que hacía difícil el análisis o la coordinación 65/.

66. En el plan de mediano plazo para 1976-1979 se señaló la misma "proliferación ilimitada de objetivos", como resultado de la cual los órganos descentralizados tomaban muchas iniciativas, como parte de sus programas, que ponían en tela de juicio las orientaciones establecidas de los programas y desalentaban a las dependencias orgánicas de participar a fondo en el proceso 66/. En 1976 la Asamblea General instó a los órganos subsidiarios a que se abstuvieran de iniciar nuevas actividades fuera del ciclo normal de programación bienal a menos que surgiera "una necesidad urgente de carácter imprevisible, según lo determine la Asamblea General", pero el CPC constató que muchos órganos subsidiarios seguían agregando programas después de haberse aprobado el plan de mediano plazo y el presupuesto por programas 67/.

67. En 1977 la Asamblea General pidió que se prepararan "exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas" para integrar mejor las propuestas suplementarias de los órganos intergubernamentales con los compromisos de programas y recursos existentes. No obstante, como se indicó brevemente en tres informes recientes 68/, no se lograron grandes adelantos hasta 1982, cuando en el párrafo 4.9 del Reglamento para la planificación de los programas se estipuló que ningún órgano intergubernamental debería adoptar decisiones sobre cambios en los presupuestos por programas aprobados o sobre gastos adicionales sin que el Secretario General hubiera presentado previamente una exposición de las consecuencias correspondientes para el presupuesto por programas. Tras largos debates, la Asamblea pidió en su resolución 38/227 que el Secretario General preparara esas exposiciones, pero únicamente con respecto a los proyectos de resolución y proyectos de decisión que examinara la propia Asamblea, sin que ello entrañara la eliminación de actividades o programas existentes.

68. En 1984 y 1985 se presentaron a las Comisiones Principales sustantivas y a la Quinta Comisión unas 40 exposiciones anuales sobre la relación entre las nuevas actividades propuestas y los programas de trabajo aprobados, los medios de ejecución de esas actividades y el costo adicional neto, si lo había. La Secretaría informó en 1986 que esas exposiciones de carácter experimental generalmente cumplían su propósito, ya que ayudaban a precisar las solicitudes de los órganos normativos al Secretario General y permitían actualizar sistemáticamente el presupuesto por programas. Sin embargo, la Secretaría concluyó que extender el proceso a todos los órganos de las Naciones Unidas, según lo previsto en el párrafo 4.9 del Reglamento, sería demasiado complejo y difícil, debido en parte a que no había un sistema de supervisión debidamente establecido ni se tenía información actualizada sobre la situación de los productos de los programas. El CPC pidió posteriormente que también se presentaran exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas al Consejo Económico y Social durante los años 1987 y 1988, y que el Secretario General informara nuevamente en 1989 sobre la experiencia adquirida a ese respecto 69/.

69. Mientras se amplía gradualmente el uso de las exposiciones, se siguen efectuando muchos cambios fuera del proceso ordinario de programación. El informe de 1984 sobre la ejecución de los programas indicó que, para las secciones de

/...

los programas de 1982-1983 "con programación precisa", el 73% de los productos (4.092 productos de un total de 5.570) se habían ejecutado según lo previsto, y los restantes habían sido reformulados, aplazados o suprimidos. Sin embargo, esas cifras no incluían 882 productos adicionales (16% del total previsto inicialmente), de los cuales aproximadamente la mitad habían sido agregados por los órganos legislativos y la otra mitad por la Secretaría. Así pues, los cambios (882 más 1.478 = 2.360) representaban aproximadamente el 42% de los 5.570 productos programados inicialmente y en algunas dependencias la proporción era hasta de un 70% a un 80% 70/.

70. Muchas delegaciones expresaron su preocupación en el CPC por las altas tasas de desviación respecto de los compromisos programados, lo que era "especialmente perturbador" teniendo en cuenta que los programas se habían preparado cuidadosamente. Algunas delegaciones "criticaron severamente" la práctica de desplazar productos programados por productos añadidos después de la aprobación del presupuesto por programas, en tanto que otras expresaron su inquietud por el gran número de productos de programas suprimidos durante el bienio 71/.

71. El informe sobre la ejecución de los programas correspondiente a 1986 indica una leve reducción de las desviaciones y los cambios. En 1984-1985, la proporción de productos adicionales disminuyó del 16% al 14% del total de productos programados inicialmente (sin tener en cuenta los miles de productos menores relacionados con información pública) y las desviaciones disminuyeron del 42% al 36%. Sin embargo, en el informe de 1986 se incorporó un nuevo sistema complejo de tasas de ejecución que reflejaba los problemas persistentes relativos a los cambios de los programas. El lector dispone ahora de información sobre a) el porcentaje de productos ejecutados según se había programado más productos reformulados; b) el porcentaje de productos ejecutados según se había programado más productos modificados por los órganos legislativos; o c) el porcentaje de productos ejecutados conforme a sus modificaciones definitivas, incluidos los productos agregados por la Secretaría 72/. El CPC recomendó posteriormente que en el informe siguiente se incluyera de nuevo la medida simple indicada originalmente, a saber, el porcentaje de productos ejecutados según se había programado.

5. Determinación de prioridades

72. La estructura compleja de los programas de las Naciones Unidas y de su examen hace aún más difícil que los escasos recursos se asignen a las múltiples actividades posibles en la forma más conveniente. Desde las primeras deliberaciones sobre la programación celebradas en el decenio de 1950 hasta las evaluaciones de mediados del decenio de 1980, los órganos intergubernamentales y la Secretaría han insistido siempre en la necesidad de utilizar la información sobre la ejecución de los programas para concentrar los esfuerzos en aquellas actividades prioritarias que suponen una contribución efectiva, y eliminar a la vez las que no producen resultados satisfactorios.

73. Desde 1975 hasta 1981 la Asamblea General aprobó una serie de resoluciones sobre las prioridades y las actividades de utilidad marginal. Sin embargo, en un informe sobre ese tema preparado en 1981, la Dependencia Común de Inspección

concluyó que, debido a la falta de métodos de examen sistemáticos, los programas se estancaban en la rutina y se ensanchaban constantemente: las Naciones Unidas no habían demostrado habilidad para administrar sus recursos, trasladándolos de actividades marginales a otras que fueran verdaderamente útiles 73/. En un informe conexo, el Secretario General reconoció esas dificultades y propuso un nuevo sistema para determinar las prioridades y la redistribución de los recursos, así como los criterios que deberían aplicarse a ese respecto 74/. En su resolución 36/228, aprobada posteriormente, la Asamblea General consideró que

"la determinación de las prioridades entre los programas, la determinación de las actividades obsoletas y la evaluación deben integrarse plenamente en el proceso general de planificación, programación y gestión." 75/

74. Han sido escasos los progresos alcanzados desde entonces en relación con el establecimiento de prioridades. En un informe preparado en 1984, la Secretaría indicó que había "resultado difícil" establecer prioridades en el contexto del plan de mediano plazo para el período 1984-1989 y que aún era muy pronto para determinar los efectos que ello tendría en los programas de trabajo 76/. Sin embargo, en una nota dirigida al CPC en 1986, el Secretario General señaló que la labor de establecer prioridades constituía un problema constante en los trabajos del CPC. Deberían establecerse prioridades en tres niveles: a) como marco general, en la introducción del plan de mediano plazo; b) a nivel de subprogramas, en el plan y en el proyecto de presupuesto por programas y c) en el texto del presupuesto por programas, en el cual se deberían identificar dentro de cada programa los elementos de programa que equivaliesen aproximadamente al 10% de los recursos solicitados, a los que se asignaría "prioridad máxima", y otro 10% al que se asignaría "prioridad mínima".

75. El informe concluía que se habían hecho "algunos progresos" en el establecimiento de prioridades, especialmente en el marco de los subprogramas. Se proponía que el CPC, de conformidad con su mandato, continuara la difícil tarea de formular recomendaciones sobre prioridades entre los programas, y utilizara nuevos criterios para el examen de los programas, así como documentos sobre la ejecución y la evaluación de los programas, para estimular a las Comisiones Principales de la Asamblea General y a otros órganos a expresar sus propias opiniones 77/. Por su parte, el Grupo de Expertos Intergubernamentales constituido en 1986 consideró que eran satisfactorios los criterios para el establecimiento de prioridades (especialmente los que figuraban en los párrafos 3.15 a 3.17 y 4.6 del Reglamento); los problemas se debían a la falta de aplicación de esos criterios por los organismos intergubernamentales y la Secretaría. En consecuencia, el Grupo recomendó que el Reglamento y la Reglamentación Financiera Detallada se aplicaran estrictamente 78/ (y la Asamblea posteriormente se manifestó de acuerdo con esa recomendación).

76. En los informes sobre la ejecución de los programas, las prioridades se designan al nivel de los elementos de programa, lo que presenta varios problemas. En primer lugar, la Secretaría ha establecido sus prioridades muy lentamente: de las 29 secciones del presupuesto incluidas en el informe sobre la ejecución en 1982-1983, sólo se señalaban prioridades respecto de nueve secciones; en el presupuesto para 1984-1985, de 34 secciones sólo se indicaban prioridades respecto de 19 secciones; y en el presupuesto para 1986-1987 sólo se establecían prioridades

respecto de 23 secciones, de un total de 32 secciones. Sin embargo, incluso la información sobre esas secciones puede no ser exacta; en 1986 el CPC pidió al Secretario General que indicara en los futuros presupuestos por programas si los elementos de programa a los que se hubiese asignado "prioridad máxima" y "prioridad mínima" representaban efectivamente alrededor del 10% de los recursos solicitados para el programa correspondiente, de conformidad con lo previsto en el párrafo 4.6 del Reglamento 79/.

77. En segundo lugar, aunque la designación de prioridades a niveles inferiores debía ser una tarea compartida por la Secretaría y los órganos intergubernamentales, esas prioridades al parecer son fijadas por los administradores de los programas, sin que los órganos intergubernamentales las examinen en detalle posteriormente (como se señala en la subsección 3 supra y como subrayó el Grupo de Expertos Intergubernamentales constituido en 1986 80/). En el presupuesto por programas para 1984-1985, la Asamblea General, en atención a las recomendaciones del CPC, modificó la designación de prioridades únicamente respecto de 23 elementos de programa, de aproximadamente 2.000 elementos de programa que contenía el presupuesto, lo que equivale a aproximadamente el 1% 81/.

78. Por último, aparentemente no se da mucha importancia a la designación de prioridades. En el período 1982-1983, sólo se ejecutó el 78% de los productos de "prioridad máxima", por comparación con el 72% de los productos sin asignación de prioridades y en algunas dependencias la tasa de ejecución de los productos de "prioridad máxima" incluso fue inferior que la de aquellos a los que no se había asignado prioridad 82/. En el último informe sobre la ejecución de los programas se hacía referencia a la recomendación del CPC de que la tasa de ejecución de los productos de "prioridad máxima" se aproximara al 100%, pero luego se presentaba, sin otra explicación, un cuadro en el que se indicaba que, si bien la ejecución de los productos de "prioridad máxima" había ascendido al 86% en el período de 1984-1985, la de los productos sin asignación de prioridad había aumentado aún más (al 82%) y la de los productos de "prioridad mínima" se había elevado súbitamente del 48% al 75%. Además, en algunos departamentos la tasa de ejecución de los productos de "prioridad máxima" era sólo del 45% al 55% 83/.

6. Actividades de utilidad marginal

79. El progreso logrado en la identificación de las actividades de utilidad marginal y en la redistribución consiguiente de los recursos ha sido aún menos satisfactorio que el relacionado con el establecimiento de prioridades. El Secretario General informó en 1978 que la creación de un sistema de supervisión y evaluación a nivel de los elementos de programas sería un paso importante para atender a las peticiones de la Asamblea General de que se adoptaran medidas en esa esfera. Sin embargo, cuando presentó el primer informe a ese respecto 84/, la CCAAP señaló que los resultados obtenidos habían sido "verdaderamente muy modestos", y el CPC consideró que "la información ... era claramente insuficiente". En su resolución 34/225 de 1979, la Asamblea General pidió al Secretario General que determinara "sin más demora" las actividades de utilidad marginal, así como las que se hubieran completado o terminado y los recursos liberados en consecuencia y que propusiera criterios y un sistema para determinar y regular eficazmente esas actividades 85/.

80. En 1980 el Secretario General informó nuevamente sobre las actividades de utilidad marginal en el primer "nuevo" informe sobre la ejecución de los programas, pero el CPC, en "lenguaje sucinto", indicó claramente que no estaba satisfecho con los progresos que se habían logrado en la materia. El Secretario General convino luego en que los resultados obtenidos habían sido escasos, debido a que no se había establecido un marco sistemático para determinar esas actividades, tarea que él se proponía convertir en una "parte integrante del proceso de planificación de programas" 86/.

81. En respuesta a los llamamientos de la Asamblea General de que se emprendieran esfuerzos decididos en esa esfera, el Secretario General dispuso en 1981 que se llevara a cabo un examen a fondo de alto nivel del programa de trabajo de toda la Organización, en el que las dependencias señalaron actividades de baja prioridad cuyo costo ascendía a aproximadamente 20 a 25 millones de dólares, que podían destinarse a otras actividades de alta prioridad 87/. No obstante, la Asamblea y el CPC recibieron el documento demasiado tarde para que pudieran adoptar medidas al respecto, y pidieron que se preparara un informe actualizado en 1982. En dicho informe se propuso suprimir o reducir actividades de baja prioridad cuyo costo total ascendía a menos de 4 millones de dólares. El Secretario General decidió entonces que no sería necesario seguir presentando esos informes especiales ya que, en el futuro, la información incluida en los presupuestos por programas y en los informes sobre la ejecución de los programas permitiría integrar esa función en el ciclo de planificación de programas 88/. La Asamblea General apoyó las propuestas del Secretario General de eliminar los informes y pidió que en el futuro la información sobre las medidas adoptadas para terminar o reducir las actividades de baja prioridad se incluyera en la introducción del proyecto de presupuesto por programas 89/.

82. Desde entonces, la presentación de informes se ha hecho cada vez más limitada. En el informe sobre la ejecución de los programas para 1978-1979 (que no era satisfactorio) se señalaron para su posible terminación unos 55 elementos de programa (que representaban sólo el 3,5% del total de elementos programados, y que liberarían únicamente unos 12 años-funcionario para redistribución), más 55 productos separados que también podrían suprimirse 90/. En el informe se indicaban también los motivos básicos por los cuales los administradores de los programas habían suprimido esos elementos y productos, ya fueran decisiones de los órganos intergubernamentales, falta de interés de los Estados Miembros, decisiones administrativas durante la ejecución, falta de recursos o falta de personal 91/.

83. En cambio, en la introducción de los presupuestos por programas para los bienios de 1984-1985 y de 1986-1987 se incluían cuadros que indicaban que en ocho o nueve secciones del presupuesto se había suprimido "al menos un elemento de programa" y (sin más explicaciones) que se habían efectuado algunas redistribuciones de recursos entre los programas. En los cuadros del anexo sobre las actividades suprimidas no se proporcionaban cifras totales pero, según parece, en el período 1984-1985 sólo se identificaron 85 elementos de programa o productos que podían eliminarse total o parcialmente, y en el período 1986-1987 la cifra correspondiente fue de 27; en ambos casos la gran mayoría de los elementos o productos suprimidos correspondían a las comisiones regionales. En la introducción del presupuesto para el bienio 1986-1987 se explicaba que ese pequeño porcentaje (alrededor del 1% de

unos 2.000 elementos de programa) no era "enteramente inesperado" porque ya se habían suprimido actividades en bienios anteriores y porque los órganos centrales estaban llevando a cabo "análisis ... más rigurosos" como parte del sistema de presupuestación y supervisión de programas 92/.

84. Por lo anterior, podría parecer que los grandes esfuerzos realizados en el decenio de 1970 para determinar las actividades de utilidad marginal y redistribuir los recursos liberados como parte integral del ciclo de programación se han abandonado paulatinamente. Sin embargo, además de las breves listas de actividades de esa índole que figuran en los proyectos de presupuesto por programas, la Secretaría continúa suprimiendo o reduciendo muchos productos de programas durante el bienio, como se indica en los informes sobre la ejecución de los programas: en el período 1982-1983 hubo 511 productos suprimidos y 590 aplazados, lo que equivale al 20% de los productos programados; y en el período 1984-1985 hubo 720 productos suprimidos y 800 aplazados (sin contar las actividades de información pública), lo que equivale al 18% del total de productos programados. Más aún, de las actividades o productos suprimidos y aplazados en el bienio de 1982-1983, 162 representaban actividades de "prioridad máxima", mientras que en el bienio de 1984-1985, la cifra correspondiente era de 228; en los dos bienios el número de actividades suprimidas de "prioridad máxima" fue casi igual al de actividades de "prioridad mínima" 93/.

85. Aunque en el informe sobre la ejecución de los programas en el bienio 1982-1983 se hizo breve referencia a las políticas relativas a las actividades de utilidad marginal, en el informe más reciente se presentan las cifras sin explicación alguna. Sin embargo, el CPC se ha seguido interesando por la cuestión. En 1986 repitió la recomendación que había formulado en 1982 de que

"se incluyera información más completa y precisa en los informes de ejecución con respecto a la terminación y al aplazamiento de los productos proyectados y a la disposición de recursos liberados como resultado de aplazamientos y terminaciones." 94/

7. Separación de la información sobre los programas y la información financiera

86. Una función esencial del presupuesto por programas consiste en identificar claramente los programas y proyectos con sus costos, de modo que los órganos intergubernamentales puedan asignar eficazmente los escasos recursos financieros y constatar posteriormente cómo se han utilizado. En 1967 el CPC observó que, debido a que la formulación de programas y la preparación del presupuesto eran dos procesos separados, no se había integrado la información sobre los programas con la información financiera 95/. En 1972 la CCAAP señaló que la "presentación híbrida" del presupuesto no permitía a los Estados Miembros relacionar directamente los insumos con los productos y determinar si estaban "recibiendo un valor cabal por su dinero". La CCAAP recomendó, por tanto, que se adoptaran medidas para integrar la planificación, la elaboración del presupuesto por programas y la determinación de costos 96/.

87. Sin embargo, 15 años más tarde, en 1986 el Grupo de Expertos Intergubernamentales concluyó que el plan de mediano plazo no era, como se había previsto, la "directriz principal de política" de las Naciones Unidas, porque el presupuesto por programas era "simplemente la recopilación financiera de diversas decisiones y recomendaciones" hechas por un gran número de órganos intergubernamentales, interpretadas por la Secretaría y preparadas en detalle antes de que los Estados Miembros entraran a participar en el proceso 97/. Ha habido muchas indicaciones de esa separación de los procesos de programación y los procesos financieros de las Naciones Unidas, y del predominio de los aspectos financieros.

a) Como se ha observado con preocupación muchas veces, el CPC examina el contenido de los programas en tanto que la CCAAP examina por separado los aspectos administrativos y financieros de los presupuestos por programas (véanse los párrafos 55 y 56);

b) El sistema financiero entró en funcionamiento desde hace más de 40 años, pero el plan de mediano plazo, el presupuesto por programas y los mecanismos para evaluar la ejecución de los programas sólo se han hecho extensivos a muchas entidades de las Naciones Unidas en los últimos años, y el proceso aún no ha terminado;

c) El Reglamento para la planificación de los programas fue aprobado por la Asamblea General en 1982 (resolución 37/234). Se publicó junto con las reglas correspondientes en un boletín del Secretario General, en junio de 1984, según había pedido la Asamblea en su resolución 38/227. Sólo en abril de 1987 se publicaron en el mismo formato que el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, como lo había solicitado la Asamblea en su resolución 40/240;

d) En un informe de 1978 se señaló que el control de las asignaciones y los procedimientos de certificación eran los problemas más importantes relativos a la ejecución del presupuesto 98/. Las explicaciones básicas sobre la metodología para la preparación de los presupuestos por programas que figuraban en los presupuestos por programas para los bienios de 1980-1981 y 1986-1987 también se centraban en los aspectos financieros (consignaciones revisadas, base de mantenimiento, crecimiento real y tipos de cambio, etc.) 99/. Nunca se ha presentado una explicación concisa semejante de otros aspectos de la metodología para la elaboración del presupuesto por programas (véase la subsección siguiente);

e) Los primeros informes sobre la ejecución de los programas de fines del decenio de 1960 y mediados del decenio de 1970 pronto dejaron de ser análisis de la ejecución de las actividades para convertirse de nuevo en documentos de carácter financiero (véanse los párrafos 22 a 24). Los "nuevos" informes sobre la ejecución de los programas no han sufrido una transformación semejante, pero se han ceñido a un formato que consiste en el conteo mecánico de productos (véase la subsección 9 supra);

f) Además de los informes sobre la ejecución de los programas, las Naciones Unidas publican regularmente primeros informes e informes definitivos sobre la ejecución del presupuesto por programas (que son documentos de carácter financiero).

En 1980 la CCAAP hizo notar que había incompatibilidades entre esos informes y pidió que se mejoraran 100/, pero en 1986 el CPC tuvo que pedir al Secretario General que "siguiera tratando de desarrollar una metodología" para que la información que figuraba en esos informes fuera compatible 101/;

g) Los informes financieros de las Naciones Unidas y de la Junta de Auditores y los documentos básicos sobre el programa se publican como suplementos de los documentos oficiales de la Asamblea General, con portadas color marfil, y generalmente llevan la misma signatura año tras año (por ejemplo, el plan de mediano plazo y los presupuestos por programas siempre se publican como el Suplemento No. 6). Sin embargo, aunque ha hecho hincapié en la integración de la planificación de los programas, los informes sobre los resultados de la ejecución de los programas sobre las evaluaciones a fondo, e incluso sobre los aspectos financieros de la ejecución del presupuesto no tienen categoría de documentos oficiales ya que se publican únicamente como documentos del CPC, de la Quinta Comisión o de la Asamblea, sin portadas y con diferentes signaturas en cada ocasión, por lo cual resulta mucho más difícil que el personal, los Estados Miembros y los investigadores puedan localizarlos y utilizarlos;

h) Las dependencias de planificación, supervisión y evaluación de programas fueron establecidas mucho más tarde que la División del Presupuesto de la Oficina de Servicios Financieros del Departamento de Administración y Gestión, y formaban parte de otro departamento (el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales). No obstante, esas funciones finalmente se combinaron a fines de 1987 102/ en una nueva oficina dependiente del Departamento de Administración y Gestión, lo que tal vez permitirá obtener información sobre los programas e información financiera más armónica y útil.

88. En la actualidad, sin embargo, un problema importante en la elaboración de informes sobre la ejecución es la falta de información detallada sobre los costos de los programas. El Grupo de Expertos Intergubernamentales constituido en 1986 observó que las prioridades del plan de mediano plazo se establecían a nivel de los subprogramas, pero que las estimaciones de los recursos se presentaban en función de los programas principales (véase el párrafo 33). De manera análoga, las prioridades del presupuesto por programas se establecen a nivel de los elementos de programa, pero las necesidades de recursos se presentan por programas (sin que se ofrezca información detallada a nivel de los subprogramas). En consecuencia, ni en el plan ni en el presupuesto se puede establecer una vinculación clara entre las prioridades y los recursos solicitados 103/.

89. En esas circunstancias, la Asamblea General aprueba estimaciones de gastos totales, por programas y por subprogramas, pero como las muchas actividades aprobadas no se pueden llevar a cabo en todos los casos dentro de los recursos asignados y como las prioridades son incompletas, los órganos intergubernamentales especializados y los administradores de los programas tienen amplia latitud para decidir qué actividades ejecutarán, en qué momento y en qué medida (como lo demuestran los muchos cambios y reformulaciones que se observan en los programas; véanse los párrafos 69 a 71 y 78). Como resultado de ello se diluye la responsabilidad por el uso eficaz de los recursos.

90. En un informe especial por separado en 1977, la Junta de Auditores pidió que las Naciones Unidas establecieran un sistema de informes financieros en que se indicaran los costos a nivel de los elementos de los proyectos, con el fin de poder establecer la responsabilidad de los administradores de los programas por su ejecución 104/. La CCAAP también insistió en la necesidad de contar con información detallada sobre la contabilidad para justificar las solicitudes de recursos y facilitar la adopción de decisiones 105/. La Secretaría reconoció en 1978 que la falta de estimaciones de los costos y de información sobre los gastos a nivel de los principales subprogramas y elementos de programa eran lagunas importantes en la integración de los procesos de planificación y elaboración del presupuesto 106/.

91. Con todo, cuando la Dependencia Común de Inspección recomendó en 1978 que se calcularan los costos a nivel de los elementos de programa, el Secretario General estimó que por el momento no era práctico hacerlo 107/. En 1981 la Dependencia observó que ya se había pedido a los administradores de los programas que calcularan los meses de trabajo para cada elemento de programa en los documentos internos sobre el presupuesto, y recomendó en los proyectos del presupuesto por programas se incluyeran cálculos de los costos y de los meses de trabajo con respecto a los elementos de programa, para que los órganos intergubernamentales pudieran juzgar en forma más adecuada las propuestas relativas a la dotación de personal 108/. El Secretario General rechazó también esa recomendación, por considerar que la inclusión de esos datos haría que el documento del presupuesto resultara excesivamente voluminoso, pero aclaró que se facilitaría la información a cualquier comité que la solicitara 109/.

92. En 1986 el Secretario General anunció que todas las dependencias estaban reuniendo información sobre los meses de trabajo del personal y de los consultores que se necesitaban para terminar los proyectos, como parte de "los primeros esfuerzos" encaminados a vincular y comparar el informe sobre la ejecución de los programas con el informe sobre la ejecución del presupuesto 110/. A fines de 1987 los funcionarios de la Secretaría informaron que las dependencias presentarían esos datos con respecto al segundo semestre de 1987 y que intentarían conciliar el número total de meses de trabajo señalados con los productos obtenidos. Sin embargo, ese análisis no estará listo a tiempo para que se incluya en el informe sobre la ejecución de los programas que deberá publicarse a principios de 1988. Los funcionarios afirmaron que se utilizaría en los años siguientes para informar a la Asamblea General sobre diversos aspectos y problemas de la administración de los recursos a nivel de los programas.

93. Las Naciones Unidas todavía no cuentan con un sistema general de información administrativa integrado y computadorizado. En 1973 el Consejo Económico y Social pidió que se estableciera ese sistema a fin de proporcionar información adecuada sobre la planificación y evaluación a los Estados miembros para facilitar la adopción de decisiones por los órganos rectores 111/. La Junta de Auditores observó en 1977 que se había comenzado a utilizar un sistema computadorizado para la preparación del presupuesto. Sin embargo, su principal ventaja consistía en que permitía obtener automáticamente cálculos actualizados de los recursos para las actividades que continuarán en el próximo bienio, con lo cual los administradores tendían a sentirse menos responsables de los costos y del resultado de su trabajo 112/. Respondiendo a esas y a otras críticas sobre la ejecución del

presupuesto, el Secretario General estableció en 1979 una nueva dependencia, como parte de la Oficina de Servicios Financieros, que se encargaría de formular, instalar y evaluar todos los sistemas de administración y control financiero de las Naciones Unidas, a fin de mejorar la presentación de informes sobre cuestiones financieras 113/.

94. En informes recientes del CPC se han señalado importantes adelantos en la computadorización de información económica y social en las siguientes esferas: a) actividades en todo el sistema a nivel de subprogramas, b) registro de actividades de desarrollo y c) base de datos sobre proyectos del PNUD 114/. Sin embargo, en cuanto a los sistemas financieros, en el actual plan de mediano plazo (adición de 1984) se habla de insuficiente información financiera para la gestión; esfuerzos por integrar los sistemas de presupuestación y contabilidad; la necesidad especial de mejorar el procesamiento de datos, la determinación del costo de los recursos y las técnicas de supervisión de la ejecución de programas; y la necesidad de proporcionar la información a tiempo 115/.

95. En lo que respecta al sistema de programación que todavía se realiza por separado, en el plan (adición de 1986) se promete seguir realizando "investigaciones sistemáticas" sobre los métodos de relacionar los informes sobre el presupuesto por programas y sobre la ejecución de los programas y elaborar un sistema computadorizado de presentación de informes sobre la ejecución de programas, como componente de un sistema de información sobre gestión integrado mediante la utilización de computadoras 116/. En el informe del Secretario General de abril de 1987 sobre los adelantos alcanzados en la reforma de la Secretaría se reiteró que un importante esfuerzo a corto plazo sería elaborar

"una estructura global para los sistemas de administración y finanzas, elemento indispensable para que los encargados de tomar decisiones dispongan de información precisa y a tiempo ..." 117/.

96. En abril de 1987 la Secretaría también informó al CPC sobre una evaluación a fondo del programa de servicios de procesamiento electrónico de datos y sistemas de información. En el informe se señaló una falta grave de planificación de políticas, coordinación y control en la elaboración de sistemas de información en las Naciones Unidas (críticas ya formuladas por la Junta de Auditores en 1984 y por la Dependencia Común de Inspección (DCI) a principios de 1985). Se concluyó que la esfera en que se habían registrado "los problemas más graves" de la elaboración de sistemas era la de administración, donde muchos sistemas ineficaces, parciales, anticuados y/o con una alta intensidad de mano de obra funcionaban en forma aislada unos de otros cuando de hecho deberían ser partes integrantes de un sistema único bien planificado de administración y gestión.

97. Más concretamente, en el informe se observó que el sistema computadorizado de presupuesto por programas, elaborado en 1975, abarcaba la mayor parte del proceso presupuestario pero resultaba un tanto anticuado. La Secretaría había hecho reformular el sistema por contrata en 1985 y el sistema modificado se comenzaría a aplicar en breve. Sin embargo, la falta de una estructura general de los sistemas de información sobre administración y gestión impedía integrar los con la contaduría y la nómina de sueldos y personal, lo que "reduce considerablemente su eficiencia".

En el informe se señalaba además que a partir de 1976 se había reconocido la necesidad de integrar y completar dichos sistemas, pero las medidas adoptadas para solucionar el problema no habían dado resultados satisfactorios. Se citaban como causa de ese fracaso la falta de cooperación interna, la descentralización del personal encargado del procesamiento electrónico de datos en la Sede, la falta de un plan general y métodos anticuados de programación 118/.

98. Funcionarios de la Secretaría informaron a la DCI a fines de 1987 que estaban preparando una propuesta importante, que presentarían a la Asamblea General a fines de 1987, para empezar a establecer un sistema integrado. En el capítulo IV.D y F, sobre la Dependencia Central de Supervisión y el mejoramiento de la gestión se examinan otros esfuerzos (y problemas) para elaborar el componente de ejecución de los programas de dicho sistema.

8. Deficiencias metodológicas

99. Un funcionarios de la Secretaría de categoría superior señaló al CPC en 1984 que el informe sobre la ejecución de los programas "no podría ser nunca mejor que el presupuesto por programas en que se basaba" 119/. Durante el último decenio ha habido una lucha constante, que todavía dista mucho de finalizar, para establecer y aplicar métodos aptos de presupuestación de programas como base para una supervisión y evaluación eficaces.

100. En un informe de la DCI de 1978 sobre programación y evaluación se individualizaron "lagunas" importantes en el sistema de programación de las Naciones Unidas. La DCI recomendó no sólo la supervisión de la ejecución de los programas, información más detallada sobre los gastos de los programas y la creación de procesos de evaluación sino también:

- a) Más objetivos a plazo fijo y más precisos para los subprogramas;
- b) La identificación sistemática de los productos en el presupuesto por programas;
- c) Programas de trabajo interno, con fechas precisas de terminación y un calendario de producción;
- d) La utilización de indicadores de resultados para medir los adelantos alcanzados en la consecución de los objetivos fijados para cada elemento de programa.

101. La CCAAP y el CPC convinieron en general con el análisis de la DCI y el Secretario General convino en aplicar los métodos citados ya sea plenamente o bien sobre una base experimental. Se destacó especialmente la importancia de una nueva hoja de información sobre los elementos de los programas para vincular los objetivos de los subprogramas a los productos y servir de marco general para la formulación de presupuestos por programas, planes de trabajo y ulterior supervisión, presentación de informes sobre la ejecución de programas y evaluación 120/. En diversos informes de 1979 y 1980 se da más información sobre dichos enfoques y conceptos 121/.

102. En presupuestos por programas ulteriores apenas se han mencionado esos métodos, pero en ellos se ha destacado en términos generales la importancia de ampliar y perfeccionar el documento del presupuesto por programas como punto de referencia para la adopción de decisiones. Los informes sobre la ejecución de programas también han ampliado gradualmente su alcance (como ya se señaló en la subsección 1 supra), a fin de incluir actividades más exactamente programadas.

103. Sin embargo, los órganos rectores y de examen han seguido insistiendo en la importancia del mejoramiento del diseño y la presentación de los programas. En 1982, el CPC criticó los objetivos de los subprogramas por ser poco claros y la falta de precisión en la información sobre los elementos de programa, productos y usuarios finales consignada en los estudios de evaluación de programas. Recomendó enérgicamente que los criterios vigentes de planificación y diseño de programas se aplicaran más estrictamente 122/. En 1983 la Asamblea General también pidió al Secretario General que "[mejorase] los análisis de los programas de todas las secciones del presupuesto por programas" 123/. Sin embargo, en 1986 (véase el inciso g) del párrafo 53) la Junta de Auditores informó que seguía habiendo importantes problemas de calidad en la información presentada para el presupuesto por programas correspondiente a 1984-1985, que la Secretaría atribuyó a insuficiente participación y falta de experiencia por parte de algunos funcionarios de la Secretaría. (El Inspector cree que este último punto - la falta de capacitación del personal en materia de diseño y evaluación - es un problema importante. Se examina por separado en la sección IV.C.)

104. Naturalmente, las circunstancias de cada caso varían, pero un ejemplo concreto demuestra que el actual sistema de programación ni refleja siempre los programas que efectivamente está ejecutando la Secretaría ni informa al respecto. Cuando se comparan los documentos de planificación de programas para el subprograma del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales sobre evaluación 124/ con la historia real de dicha dependencia de evaluación (como se examina en la sección IV.B infra) se demuestran que:

a) Plan de mediano plazo: aunque la función/dependencia de evaluación se creó en 1980, sólo se agregó al plan en 1986, con el reconocimiento de que era necesario establecer y mantener un sistema interno de evaluación.

b) Presupuestos por programas: estos documentos a menudo tardan en reflejar cambios importantes de los programas. El presupuesto por programas para 1986-1987, por ejemplo, no hace referencia a la Dependencia Central de Evaluación unificada, creada en marzo de 1985 con funciones considerablemente ampliadas.

c) Prioridades y objetivos de plazo definido: el establecimiento de un sistema interno de evaluación ha sido una actividad del más alto grado de prioridad en el presupuesto por programas a la que se ha prestado especial atención en los tres últimos bienios (1982 a 1987), pero no se ha fijado un plazo concreto para su finalización, a pesar de las repetidas solicitudes de la Asamblea General. La sección del plan de mediano plazo de 1986 aparentemente promete la creación de dicho sistema para 1989, pero la declaración de estrategias da a entender que en esa fecha se examinará sólo un ensayo del sistema.

d) Programas de trabajo: aunque el CPC adoptó la medida inusitada de recomendar todo un conjunto de funciones concretas de la dependencia de evaluación en 1983 125/, en los presupuestos por programas se han seguido citando solamente los dos mismos elementos de programa generalizados (creación de un sistema interno y preparación de informes exhaustivos de evaluación) y productos (informes sobre esos dos temas).

e) Indicadores de resultados: aunque algunos indicadores pertinentes deberían ser de fácil acceso - como, por ejemplo, el número de dependencias de evaluación creadas en relación con el total de entidades de las Naciones Unidas, o el número (y el porcentaje) de funcionarios del cuadro orgánico capacitados en diseño y evaluación - en los breves debates sobre objetivos de los planes y presupuestos por programas nunca se han mencionado indicadores de los adelantos alcanzados en la creación de un sistema de evaluación.

f) Presentación de informes sobre ejecución de programas: puesto que dichos informes sólo destinan dos o tres páginas de cuadros (y breves notas sobre las bajas tasas de ejecución) a todo un departamento como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, nunca han mencionado siquiera el subprograma y la dependencia de evaluación, a pesar de los numerosos problemas expuestos supra.

g) Productos: se entiende por producto de programa un producto ejecutado o servicio o prestado por la Secretaría destinado a usuarios externos, que ayuda a alcanzar los objetivos de la actividad. Técnicamente, el informe del Secretario General de 1986 (véanse los párrafos 23, 24 y 26 e) del anexo), en que se indicaba que no se habían logrado adelantos, era un "producto". Sin embargo, la aceptación de ese informe negativo como único "servicio" de elaboración de sistemas de evaluación prestado a los Estados Miembros durante el período de 1986-1987 desvirtúa la importancia de los resultados que, según se supone, son la esencia de la evaluación.

105. Durante su período de sesiones de 1986, el CPC indicó que quedaba mucho por hacer para establecer plenamente la metodología de programación que se había recomendado en 1978. Como parte de su nuevo "enfoque amplio de la gestión" para el examen del presupuesto por programas, el CPC recomendó que en la formulación del plan de mediano plazo y de los presupuestos por programas, la Secretaría:

a) Definiese el "problema correspondiente" en forma más sistemática y detallada;

b) Vinculase más directamente los objetivos del subprograma a aspectos concretos del problema y expresase el objetivo en términos más específicos y cuantificables, incluida la utilización de indicadores de resultados siempre que fuese posible;

c) Estableciese una clara relación causal entre el logro de los objetivos y las estrategias del plan de mediano plazo;

d) Describiere los productos y servicios en el presupuesto por programas en forma más precisa;

e) Presentase al CPC los mismos programas de trabajo en el proyecto de presupuesto por programas que los presentados a los órganos intergubernamentales regionales u orgánicos interesados 126/.

106. Sin embargo, en lugar de mejorar los procedimientos vigentes de programación, los funcionarios encargados de adoptar decisiones en el futuro tal vez tengan que hacer frente a un nuevo formato del presupuesto. En 1983 los funcionarios de la Secretaría atribuyeron el considerable atraso con que habían presentado al CPC el documento del presupuesto para 1984-1985 a la complejidad de dicho documento y sugirieron nuevos enfoques. El CPC convino en la importancia de limitar el volumen y la complejidad de los datos, pero no aceptó ningún cambio sustancial en los procedimientos presupuestarios vigentes ni la reducción del alcance de la información proporcionada 127/. En 1985 funcionarios de la Secretaría dijeron que se había iniciado un amplio examen de los procesos y el formato del presupuesto por programas, con miras a proporcionar un documento de presupuesto que constara de dos partes: a) una exposición concisa de las políticas y b) documentación de apoyo. Prometieron proporcionar propuestas concretas a la Asamblea General en su período de sesiones de 1985 128/. Esa promesa no se cumplió pero en la adición al plan de mediano plazo de 1986 todavía se promete un nuevo formato del presupuesto por programas para 1989. Funcionarios de la Secretaría dijeron a fines de 1987 que en ese momento no se proponían cambios de esa índole pero que tal vez se introdujeran en el futuro.

9. Falta de análisis

107. Un último aspecto, sumamente importante, es que los informes sobre ejecución de los programas contienen poco o ningún análisis de ejecución efectiva de los programas. La recomendación del "Comité de los 14" formulada en 1966 de que la presentación de informes a los órganos rectores sobre la marcha de los trabajos y los resultados obtenidos (véase el párrafo 5 del anexo) se hiciera a tiempo y regularmente se ha repetido muchas veces. Sin embargo, los "nuevos" informes de ejecución de los programas, como los que los precedieron a fines del decenio de 1960 y mediados del decenio de 1970, no ha proporcionado, en definitiva, dicha información.

108. A mediados del decenio de 1970 la Secretaría había propuesto que los futuros informes de ejecución se centraran en los productos obtenidos y en cualquier discrepancia que hubiera y que la evaluación de los beneficios efectivos de dichos productos se presentaran por separado en otro documento. Sin embargo, cuando la Secretaría reconoció en 1978 que todavía no tenía un sistema para evaluar la ejecución de programas, el Secretario General convino en establecer un proceso para proporcionar información analítica sistemática sobre la ejecución de los programas y los adelantos alcanzados a nivel de elementos de programas 129/.

109. Lamentablemente, en el primer informe de ejecución de los programas de 1980 se volvió a utilizar un formato muy limitado de contabilización de los productos.

La Secretaría explicó que, debido a que la mayoría de las descripciones del presupuesto por programas eran imprecisas e insuficientes, el análisis de ejecución que se había prometido a nivel de elementos de programas no se podía hacer. En consecuencia, proporcionó cuadros de productos efectivos por programa, aduciendo que la presentación de ejecuciones por subprograma sería demasiado engorrosa 130/. En un informe sobre el mismo asunto, el Secretario General dijo que los productos eran las normas con arreglo a las cuales se juzgaba la ejecución 131/.

110. La Secretaría destacó al CPC en 1982 que en el segundo informe sobre la ejecución de los programas tampoco se abordaba la cuestión de la calidad y repercusión de los programas. El CPC coincidió con dicho punto de vista y observó que el formato de la presentación de informes impedía la apreciación cualitativa de la ejecución de los programas 132/. Desde entonces el CPC ha seguido insistiendo en la importancia de contar con informes más analíticos en que se dé más importancia a la evaluación. Sin embargo, la Secretaría, que destaca la necesidad de conservar la posibilidad de comparación de un bienio a otro, mantiene firmemente su posición sobre la importancia del formato de cuadros de productos.

111. Aparentemente hay varios motivos por los que los informes sobre la ejecución de los programas carecen de un componente analítico. En primer lugar, como gran parte de la energía se destinó a los importantes esfuerzos realizados por establecer el componente de "intenciones" del sistema de planificación de los programas, se prestó poca atención al componente "resultados". La Secretaría informó en 1978 que, una vez establecidos el presupuesto por programas y el plan de mediano plazo, se podría centrar la atención en cuestiones cotidianas de ejecución 133/, y tanto la DCI como el CPC observaron en 1982 que, en lo concerniente a detallar las funciones y los propósitos de la supervisión y la evaluación el primer proyecto de reglamento sobre planificación de los programas de la Secretaría era muy deficiente 134/. En segundo lugar, se esperaba que la creación de una dependencia central de supervisión mejorara considerablemente el contenido de evaluación de los informes, pero ello no ha sucedido (véase la sección IV.D infra). Tercero, se ha prestado tanta atención al perfeccionamiento de las complejas metodologías de contabilización de productos que ha habido una tendencia a descuidar la situación efectiva de ejecución (incluidas las tasas deficientes de ejecución). Por último, ha habido promesas constantes de que otros procesos en la evaluación o análisis especiales cerrarían la brecha evidente en la evaluación de las ejecuciones, pero dichos procesos y análisis todavía no se han establecido.

112. El Inspector cree que los informes actuales tal vez sean necesarios pero decididamente no son suficientes para presentar información sobre la ejecución de los programas. En primer lugar, a pesar de notables adelantos metodológicos, la contabilización de productos de las Naciones Unidas todavía es bastante difícil 135/. Los productos, sean complejos o simples, caros o de bajo costo, muy importantes o de importancia relativa, se agrupan juntos en estadísticas que aparentemente son precisas pero que pueden conducir a error: una dependencia que produce nueve productos muy pequeños pero fracasa completamente en un producto muy importante y caro todavía puede alegar que ha obtenido una tasa de ejecución "fructífera" del 90% y por lo tanto no tiene que explicar ningún problema.

113. Los productos contabilizados también varían considerablemente; en algunos casos hay muchas esferas en las que todavía no se individualizan los productos. Por otra parte, al Departamento de Información Pública por sí solo le corresponden 13.000 productos y al resto de las Naciones Unidas en su totalidad, 8.000 (véase el párrafo 35). Existen además considerables variaciones dentro de cada uno de los programas. (Para citar sólo un ejemplo, el Departamento de Asuntos Políticos y Asuntos del Consejo de Seguridad redujo sus productos, según se informó, de 705 para el período 1982-1983 a sólo 149 para el período 1984-1985 mediante la aplicación de "criterios más estrictos") 136/. En un examen más cuidadoso se observa que determinados productos pueden ser "servicios" cuestionables (como el producto relativo al mencionado informe sobre el sistema de evaluación en el que no se habían logrado adelantos).

114. Lo que es más importante, la contabilización de los productos no es suficiente. Aunque luego se retractó, la Secretaría dijo en 1978 que en la supervisión de la ejecución de los programas se debía hacer más hincapié en la importancia y la calidad del producto que en la tasa de ejecución de los programas o en el cumplimiento de los plazos 137/. O bien, como se indica en las recientes directrices de la UNESCO para su sistema de evaluación de programas, los productos (y los indicadores de resultados) se refieren a un objetivo o propósito tácito y por lo tanto deberían contribuir al análisis de la eficacia y pertinencia de las actividades más amplias 138/.

115. Lo que es aún más importante, como lo indica la orientación proporcionada por la UNESCO, el nivel fundamental de análisis y examen no es el de los productos sino el de los subprogramas. En un informe de la Secretaría de 1978 se decía que la lógica del sistema de planificación de programas y presupuestación demostraba que el subprograma era el principal nivel analítico para la adopción de decisiones en el plan de mediano plazo 139/. El Secretario General convino en 1981 en que la "conclusión básica" que cabía sacar de la experiencia de la planificación de programas en lo relativo a fijar prioridades era que el nivel de subprogramas era el más apto para dichas decisiones, debates y asignaciones de recursos 140/.

116. En el informe de la DCI de 1978 sobre programación y evaluación se destacaba la necesidad de determinar objetivos de subprogramas y plazos o etapas precisos para alcanzarlos y luego utilizar la evaluación para determinar si los resultados obtenidos mediante un conjunto de productos contribuían considerablemente a dichos objetivos 141/. La CCAAP convino en que se necesitaba "un riguroso proceso de análisis de los programas" para aclarar la definición de subprograma y concentrar los recursos en las actividades más eficaces y provechosas 142/.

117. Sin embargo, en 1982 y 1983, cuando se estaban redactando las reglas y reglamentos de planificación de programas, la DCI consideró que el proceso estaba incompleto porque no permitía a los Estados Miembros reflexionar sobre los resultados alcanzados ni sobre las posibles direcciones de los programas en el futuro. Los objetivos de los subprogramas y las "declaraciones de estrategia" en el plan de mediano plazo eran vagas, verbosas y ambiguas en lugar de analizar cuidadosamente las selecciones, establecer un programa de trabajo y detallar las medidas que se habían de adoptar. Además, los mecanismos de supervisión y evaluación eran todavía muy deficientes. La DCI consideró que era esencial que hubiera supervisión y evaluación y que éstas se integraran en los procesos de

planificación de los programas, para mejorar los objetivos y las estrategias y establecer una serie de informes de evaluación sistemáticos y amplios destinados a los órganos intergubernamentales 143/.

118. Los reglamentos y las reglas establecidos por fin en 1983 dicen que todos los programas de la Organización deberían ser examinados periódica y exhaustivamente mediante un sistema integrado de supervisión y evaluación. El plan de mediano plazo, con sus declaraciones de objetivos y estrategias, es la directriz primordial de políticas, siendo el subprograma la principal unidad de análisis, examen y evaluación. Las descripciones del proyecto de presupuesto por programas tienen por objeto ejecutar la estrategia del plan. Además de los informes regulares sobre ejecución de programas para todas las actividades tan detallados como lo disponga el Secretario General, se evaluarán todos los programas en forma base periódica y regular y se comunicarán los resultados de las evaluaciones a fin de que puedan ser objeto de un examen intergubernamental 144/. Sin embargo, a pesar de estas directrices, las Naciones Unidas todavía no tienen una presentación de informes sistemática y analítica sobre su ejecución de los programas.

119. Da la impresión de que los adelantos son tan lentos porque la información sobre la ejecución de los programas es muy difícil de establecer. Sin embargo, todos los organismos especializados grandes proporcionan a sus órganos intergubernamentales no sólo estudios concretos de evaluación y/o informes resumidos sino también informes regulares sobre la ejecución de los programas. Aunque indudablemente todos estos organismos convendrían en que todavía se pueden introducir mejoras, los siguientes informes proporcionan evaluaciones relativamente analíticas e informativas de los adelantos, problemas y resultados de sus programas:

a) Desde 1973 (para sus programas de campo (extrapresupuestarios)) y 1979 (para el programa ordinario), la FAO publica informes bienales destinados a la Conferencia de la FAO, en los que se intenta realizar una evaluación analítica de los problemas, los logros, la pertinencia y la repercusión de los programas, en relación con los objetivos fijados en el Programa de Labores y Presupuesto y se combinan la presentación de informes sobre ejecución con exámenes exhaustivos de subprogramas y temas seleccionados. En su Prólogo del examen del Programa Ordinario más reciente, el Director General de la FAO dijo que

"El presente examen ... ofrece una síntesis de información y análisis que permite a la Conferencia juzgar si las actividades de la FAO son pertinentes a las necesidades y las prioridades de los Estados Miembros, y valorar los resultados que se han logrado y los efectos e impacto que han generado los distintos programas." 145/

b) La OIT proporciona un informe bienal a su órgano rector y Conferencia sobre el cumplimiento del programa, como suplemento a la Memoria del Director General, en que se examina la ejecución de las labores mediante la utilización de cuadros con remisión recíproca al programa y presupuesto aprobados, a fin de que los lectores puedan comparar la labor realizada y el programa aprobado 146/.

c) Desde 1976, la UNESCO viene proporcionando un extenso informe bienal de evaluación sobre los resultados, logros, dificultades y en algunos casos efectos de sus actividades de programas en relación con los resultados previstos del programa y el presupuesto aprobados 147/.

/...

d) Además de la presentación regular de informes de examen y evaluación vinculados a los debates del presupuesto por programas en los planos nacional, regional y mundial, el Director General de la OMS publica un informe bienal en el que se examinan las medidas adoptadas, los adelantos logrados y los problemas planteados en todos los aspectos de las actividades de la OMS 148/.

e) Algunos organismos más pequeños también informan regularmente sobre los adelantos totales de los programas: en el informe anual de la UIT, por ejemplo, se examinan bastante detalladamente las convenciones, las publicaciones, los servicios, los proyectos y otras medidas que son producto de la labor de conferencias y órganos permanentes, así como de las actividades administrativas, de apoyo de computadoras y de cooperación técnica de la UIT 149/.

f) No se debe olvidar que en los decenios de 1950, 1960 y principios de 1970, las propias Naciones Unidas publicaban informes sobre ejecución de los programas y sobre la labor de la Organización que, si bien eran modestos en cuanto a la metodología y desiguales en cuanto a su contenido analítico, proporcionaban mucha más información sobre la labor efectiva que se había realizado que la que proporcionan los informes actuales (véanse los párrafos 21 a 23a)).

120. En resumen, los actuales informes sobre ejecución de los programas en que se contabilizan los productos distan mucho de ser lo que se previó originalmente, por los numerosos motivos expuestos en el presente capítulo. Los datos analíticos sobre ejecución de los programas que los órganos intergubernamentales han solicitado repetidas veces no se han proporcionado, aunque otras organizaciones han hecho muchos adelantos en tal sentido. Sin embargo, la insatisfacción de la Quinta Comisión y la recomendación del Secretario General Adjunto de que en 1985 la presentación de informes fuera más analítica y completa y estuviera orientada hacia los resultados, sumadas a la actual crisis financiera de la Organización, siguen dando impulso a la adopción de medidas de rectificación.

IV. OTROS ESFUERZOS RELACIONADOS CON LA PRESENTACION DE INFORMES DE EJECUCION Y DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

121. En el último decenio se ha hablado mucho de otras actividades de evaluación que podrían complementar los informes sobre la ejecución de los programas para salvar la importante brecha existente en la presentación de informes de ejecución y los resultados obtenidos. Sin embargo, tampoco en este caso se ha logrado todavía. Aun así, el sistema de autoevaluación previsto y los diversos esfuerzos para mejorar la gestión podrían constituir una solución.

A. Evaluación a fondo

122. En 1977, a pedido del CPC, la Secretaría inició una serie de informes de evaluación a fondo de los programas para complementar los informes sobre la ejecución de los programas 150/. En 1977 se prepararon cuatro "autoevaluaciones" y en 1978, tres. Desde 1979 y hasta 1992, según se ha programado, ha habido y habrá cada año (excepto en 1981) una evaluación de "tipo externo" 151/. La reducción a

un solo informe se debió a que el CPC no tenía tiempo para examinar más informes en su nutrido programa de actividades y a que al personal muy reducido de la dependencia central de evaluación le resultaba muy trabajoso preparar incluso un solo estudio anual de esa índole y además cumplir sus otras funciones 152/. (En el Manual de Evaluación de 1986 se dice que otros órganos intergubernamentales pueden solicitar también estudios de esa índole pero, en realidad, ello casi no ha ocurrido).

123. Con las evaluaciones a fondo se intenta analizar cuestiones sustantivas, así como la eficacia y las repercusiones de todo un programa para el CPC y otros órganos. La calidad de esos informes ha mejorado constantemente y el CPC los ha acogido favorablemente. Por ejemplo, en los informes se ha procurado señalar problemas tales como la elaboración insuficiente de los programas y la necesidad de medidas para satisfacer mejor a los "usuarios finales", es decir, para determinar si los grupos a los que se destinan los productos de las Naciones Unidas los reciben realmente, los utilizan y proponen ideas para su mejoramiento.

124. Desgraciadamente, esas evaluaciones a fondo tienen dos defectos importantes. En primer lugar, al parecer, casi nadie las utiliza, excepto el CPC. Por ejemplo, cuando el CPC pidió que el Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social examinara los problemas y recomendaciones concretos identificados en la evaluación correspondiente a 1982 del programa de recursos minerales, ese Comité encomió la calidad del informe pero no brindó ninguna respuesta sustantiva 153/.

125. Para asegurar que hubiera medidas complementarias, el CPC estableció "exámenes trienales" ordinarios que se harían tres años después de las medidas adoptadas sobre la base de sus recomendaciones, formuladas después de analizar cada informe de evaluación. Sin embargo, de esos exámenes se desprende que los resultados y recomendaciones de las evaluaciones se transmiten rara vez a otros órganos intergubernamentales interesados, o que esos órganos los examinan rara vez, e incluso, en algunos casos, los administradores de los programas interesados reconocen apenas su existencia 154/. Además, en 1986 el Secretario General propuso que el CPC examinara la posibilidad de establecer exámenes a fondo "de base cero" de dos o tres secciones del presupuesto durante cada bienio 155/ lo que, dado el programa de actividades ya nutrido del CPC, pone aún más en tela de juicio el futuro y la importancia de los estudios de evaluación a fondo.

126. Un segundo defecto importante es la cobertura muy reducida de las evaluaciones a fondo. En 1975, los expertos del Grupo de Trabajo que dio origen a la idea de las evaluaciones a fondo esperaban que se abarcaran todas las actividades de las Naciones Unidas en un período de cinco a 10 años 156/. La DCI instó en 1982 y 1983 a que se integraran en el ciclo de planificación de mediano plazo recursos de personal suficientes para las evaluaciones y un plan de evaluación concreto 157/. Sin embargo, cuando la Asamblea General hizo suya esa propuesta de un calendario de actividades, la Secretaría declaró que "no era posible" debido a la reducida capacidad del sistema de evaluación existente 158/. Ulteriormente, se ha presentado sólo la lista de las evaluaciones a fondo anuales individuales.

127. Dada esa frecuencia de una evaluación a fondo por año, se tardará 31 años en evaluar una sola vez cada programa principal de las Naciones Unidas (véase el párrafo 33). (Sin embargo, en realidad, es posible que en esas evaluaciones se examine sólo un programa o un número limitado de subprogramas en un programa principal, con lo cual se debilita aún más su cobertura y su carácter de evaluaciones "a fondo" 159/.) Si bien en el Reglamento para la planificación de los programas se exige solamente una evaluación de todas las actividades en un "plazo determinado" de duración vaga 160/, el hecho de que algunos programas principales se evaluarán por primera vez sólo en el año 2005 o más adelante es muy insatisfactorio.

128. El Inspector está de acuerdo con las conclusiones a las que llegó el CPC en 1980 de que las evaluaciones a fondo son una parte fundamental - pero solamente una parte - del conjunto de la evaluación de la ejecución y de la presentación de informes al respecto requeridos en las Naciones Unidas 161/ y que es muy lamentable que no se llegue a integrar esos informes en el proceso de adopción de decisiones a nivel intergubernamental ni en el ciclo de planificación de programas. El CPC, para mejorar la cobertura de las evaluaciones "a fondo", instó en 1984 a que el Servicio de Gestión Administrativa, la DCI o los gobiernos 162/ hicieran evaluaciones adicionales y esas posibilidades se analizan brevemente infra, en las secciones F y G.

B. Sistema planificado de autoevaluación

129. Cuando la Secretaría reconoció en 1978 que no contaba con un proceso sistemático e integrado de evaluación, afirmó que la solución consistiría en que los administradores de los programas realizaran evaluaciones con lo cual se suministraría periódicamente información analítica sobre la calidad y utilidad de los subprogramas y se ayudaría a adoptar decisiones sobre actividades y prioridades futuras 163/. En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1980-1981 se prometieron informes sobre la metodología de esa vigilancia y evaluación en 1980 y en presupuestos ulteriores se prometió prestar "particular atención" y otorgar la "máxima prioridad" a la tarea de desarrollar un sistema de evaluación interna. Sin embargo, nada de eso ha ocurrido, sobre todo porque los recursos de personal para la evaluación central han sido muy reducidos y porque el personal se ha abocado mucho a las evaluaciones a fondo para el CPC.

130. En 1986, en la adición al plan de mediano plazo, la Secretaría afirmaba aún la necesidad de a) "establecer y mantener un sistema de evaluación interna" que abarcara las principales actividades de las Naciones Unidas; b) suministrar información objetiva para la adopción de medidas, lo que se convertiría en un aspecto habitual interno de la adopción de decisiones de la administración; y c) asegurar la comunicación de los resultados a la Secretaría y los órganos intergubernamentales para adoptar las medidas complementarias eficaces del caso 164/.

131. En octubre de 1986, la Secretaría publicó finalmente un Manual de Evaluación. En el Manual se presentaban directrices detalladas para la autoevaluación a nivel de los subprogramas, a fin de permitir a los administradores de los programas analizar en forma crítica su labor, comparar los logros con los objetivos declarados

y analizar si los resultados eran satisfactorios y por qué lo eran. El Secretario General, al mencionar el hincapié hecho por la Asamblea General y el grupo de expertos de 1986 en el mejoramiento de los procesos de supervisión y evaluación, instó a todos los administradores de los programas a que "aprovecharan la oportunidad" de mejorar la adopción de decisiones en las Naciones Unidas.

132. En el Manual se establece un marco sistemático para la supervisión y evaluación, basado en hojas normalizadas de información interna para la evaluación de los subprogramas (SEIS) y los elementos de programa (PEIS). Asimismo, se analizan en cierto detalle las medidas que los administradores de los programas deberían adoptar para establecer un estudio de autoevaluación, examinar la elaboración de los subprogramas, establecer indicadores de eficacia y repercusiones, y reunir información, analizarla y transmitirla. El Manual es más bien vago respecto de la cobertura, y en él se observa que "teóricamente" todos los subprogramas deberían evaluarse en forma periódica pero que en la práctica "varios factores" pueden conducir a la evaluación de solamente algunos subprogramas. Dada esa limitación, en el Manual se afirma que el mínimo es una evaluación en cada período de seis años correspondiente al plan de mediano plazo. Sin embargo, también se sugiere que sería útil evaluar los progresos en el logro de los objetivos de los subprogramas al final de cada bienio 165/.

133. Sin embargo, siguen en pie cuatro problemas importantes. En primer lugar, ese sistema no se ha establecido aún. En la sección correspondiente de la adición al plan de mediano plazo, de 1986, se afirma que la autoevaluación se introducirá y pondrá a prueba para determinados subprogramas. En 1989, un grupo de expertos examinará las técnicas de evaluación y su eficacia "habida cuenta del carácter complejo de las actividades de las Naciones Unidas" 166/. Si bien en la carta de envío del Manual de Evaluación se afirma que el sistema de autoevaluación se incorporará plenamente en el plan de mediano plazo para 1990-1995 167/, en el mejor de los casos el sistema estará en pleno funcionamiento solamente en 1990 y en el peor de los casos se lo podría aplazar aún más para volver a diseñarlo.

134. En segundo lugar y sobre todo, mediante el nuevo sistema se informa solamente en forma mínima a los órganos intergubernamentales. En los párrafos iniciales del Manual se recalca el deseo de la Asamblea de información analítica para permitir que los Estados Miembros mejoren su proceso de adopción de decisiones a nivel de los programas. Sin embargo, en el Manual se afirma ulteriormente que los administradores de los programas realizan la autoevaluación ante todo para su propio uso. Se afirma que los informes presentados deberían examinarse con todo el personal interesado y que debería enviarse un ejemplar a la Dependencia Central de Evaluación para su examen oficioso y la difusión interna de los resultados pertinentes. Sin embargo, con arreglo a ese sistema, cualquier presentación de informes a los órganos intergubernamentales sería optativa o tendría carácter de información resumida 168/.

135. Los funcionarios de la Secretaría han dicho que se proponen publicar un breve informe cada dos años conjuntamente con las revisiones del plan de mediano plazo y en cumplimiento de la regla 106.4 h) de la reglamentación detallada para la planificación de programas, presentada por el Secretario General. El primer informe de esa índole se presentará al CPC en la primavera de 1988 y en él se resumirán brevemente las principales conclusiones sobre los ejercicios

de evaluación y la elaboración de programas. En consecuencia, aparentemente ese informe será de índole muy general y no suministrará a los órganos intergubernamentales la información concreta sobre la ejecución y los resultados de los programas que esos órganos necesitan para adoptar decisiones con conocimiento de causa respecto de los cientos de programas y subprogramas de las Naciones Unidas. Según se afirmó expresamente, la propia reglamentación detallada para la planificación de los programas estará sujeta a revisión teniendo en cuenta la experiencia adquirida. La presentación de informes sobre la ejecución de los programas - por todas las razones mencionadas en el análisis que antecede - es una esfera en que claramente se requieren cambios.

136. Debido a que los informes existentes sobre la ejecución de los programas son muy insuficientes en cuanto a su contenido analítico y debido a que las evaluaciones a fondo son deficientes en cuanto a cobertura de los programas, el sistema de autoevaluación propuesto constituye la única esperanza de cubrir el vacío actual en relación con la presentación de informes de ejecución sustantivos. Por ello, el Inspector recomienda que se reemplace el actual informe sobre la ejecución de los programas centrado en los productos por un informe en el que figure un resumen analítico de una página para cada subprograma. El contenido del informe debería basarse en los datos sobre la ejecución generados por el sistema de autoevaluación y, a partir de 1989, se lo debería presentar conjuntamente con el proyecto de presupuesto por programas, en este caso el del bienio 1990-1991. Esta recomendación no es nueva: la DCI propuso informes de autoevaluación similares en 1983. El CPC recomendó que la Secretaría tuviera en cuenta las propuestas de la DCI y la Asamblea General hizo suya esa idea 169/. Sin embargo, la Secretaría no incluyó ningún detalle pertinente en la reglamentación detallada para la planificación de los programas, quizá debido a que el sistema de autoevaluación distaba mucho de estar listo.

137. Se pueden hacer diversas objeciones a esa recomendación, pero parecen secundarias en comparación con las oportunidades de suministrar finalmente la información periódica y sistemática de evaluación que los órganos intergubernamentales han intentado obtener durante más de 20 años; de presentar en forma verdaderamente integrada información sobre "los resultados" junto con información sobre "las intenciones", y de hacer hincapié en materia de análisis y de adopción de decisiones allí donde corresponde, es decir, en el subprograma y no en el producto.

a) Se podría argüir que pedir a todos los administradores de los subprogramas que informen de esta manera es recargar su trabajo. Sin embargo, parece simplemente razonable y no parece injusto exigir cada dos años un resumen de una página de los progresos alcanzados, los resultados obtenidos y los problemas encontrados en un subprograma (cuyo costo medio es de 7 millones de dólares).

b) Se podría argüir que una presentación de informes de esa índole haría surgir un voluminoso documento adicional (470 páginas, en las que, sin embargo, no se tendrían en cuenta muchos subprogramas que, según la Secretaría, "no son evaluables" (véanse los párrafos 36, 37, 132 y 151)). Sin embargo, ese informe no sería muy extenso, en comparación con las 704 páginas del actual plan de mediano plazo o las 1.086 páginas del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987.

c) Cabía argüir que el hecho de informar sobre los resultados a la mitad del bienio impide llegar a conclusiones. Sin embargo, el sistema de supervisión está establecido actualmente para que se presenten informes semestrales sobre el producto y, en realidad, la mayoría de los subprogramas continúa en forma indefinida y la oportunidad de integrar los datos sobre la ejecución en el pasado con las decisiones sobre los futuros programas debería ser lo más importante.

d) Se podría argüir que no debería abandonarse la lucha por establecer informes en que "se llevara la contabilidad del producto". Sin embargo, en la regla 106.1 a) para la planificación de programas se afirma ya que lo que ha de evaluarse teniendo en cuenta los objetivos de los subprogramas es la pertinencia, calidad, utilidad y eficacia del producto. Debería continuar la supervisión de la ejecución del producto, pero, en los informes sobre los subprogramas, ello debería constituir solamente una pequeña subsección cuantitativa y no la totalidad de su contenido.

e) Cabría aducir que el hecho de exponer la labor de autoevaluación a personas externas desalienta la franqueza en la presentación de informes. Sin embargo, el propósito de la autoevaluación no es que sea una evaluación "autocomplaciente" y otros organismos no lo han entendido así. El formato consistente en una sola página solamente serviría para resumir datos y conclusiones de evaluación interna más detallados. Sin embargo, con ello se haría una importante contribución al establecimiento de una responsabilidad ante los órganos intergubernamentales por la ejecución real de los programas, cosa de la que se ha carecido durante mucho tiempo.

f) Se podría afirmar que sería demasiado difícil informar periódicamente a los órganos intergubernamentales sobre la ejecución de los programas a nivel de toda la Organización, pero con ese argumento se desconocería el hecho de que los organismos especializados más vastos lo hacen en forma rutinaria (véase el párrafo 119). Más directamente, la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) suministra ya información de esa índole a la Junta de Comercio y Desarrollo. En un informe de septiembre de 1987 figuran los resultados resumidos de cinco estudios de autoevaluación incluidos en el plan de evaluaciones de la UNCTAD para 1987 y las lecciones generales obtenidas de ello 170/. La UNCTAD reconoce que la calidad de la autoevaluación y el proceso al respecto pueden mejorar y ya ha modificado su formato para incluir elementos importantes del nuevo Manual de Evaluación de las Naciones Unidas. Sin embargo, sería irónico que la UNCTAD, una de las esferas más difíciles de evaluar debido a sus funciones complejas de negociación e investigación, según se ha dicho en el pasado, transmitiera informes de autoevaluación a los órganos intergubernamentales y que el resto de la Secretaría no tuviera que hacerlo.

138. La metodología, el proceso analítico y los datos requeridos para la presentación de informes resumidos sobre los subprogramas que se proponen en el presente documento figuran ya en la guía del Manual de Evaluación de 1986 relativa a los esfuerzos de autoevaluación en toda la Secretaría. En esa guía 171/ se sugiere el siguiente formato (en el Anexo II se da un ejemplo de la diagramación, que abarca una página). En primer lugar, en el resumen se analizarán los elementos de programa constitutivos y sus productos para determinar lo siguiente:

- grado de terminación,
- grado en que llega a los usuarios previstos,
- pertinencia,
- calidad, y
- utilidad de los productos.

139. En segundo lugar y sobre todo, en el resumen se debería evaluar luego brevemente en qué medida se logra o se ha logrado el objetivo del subprograma en su totalidad (y particularmente cualquier objetivo subsidiario más preciso y a plazo fijo establecido por la Secretaría, en caso de existir). Probablemente sería demasiado difícil tratar de establecer las repercusiones, pero en el resumen se podrían y deberían incluir indicadores cuidadosamente seleccionados de los progresos en el logro de los objetivos del subprograma. En suma, este informe resumido sobre los subprogramas - presentado según la misma estructura y secuencia por programas que el proyecto de presupuesto por programas, al que acompañaría - sería mucho más reducido que la autoevaluación completa por hacer con fines de gestión interna. Sin embargo, sería un documento mucho más analítico e informativo, en el contexto de la adopción de decisiones a nivel intergubernamental, que el actual informe de "contabilidad de los productos".

140. Un tercer problema es la insuficiencia del sistema de evaluación interna. En 1981 y 1983, la Asamblea General pidió que el Secretario General fortaleciera la evaluación estableciendo dependencias en todos los departamentos y especificando su responsabilidad y sus tareas 172/. Sin embargo, en varios informes de la DCI se ha observado que el desarrollo del sistema en las Naciones Unidas sigue siendo un proceso vago y descontrolado: las dependencias que desean contar con dependencias de evaluación pueden hacerlo, pero las que no lo desean pueden prescindir de ellas 173/.

141. En 1983, la Secretaría informó sobre la modesta capacidad existente en algunas dependencias y sugirió que, en cada entidad, uno a cuatro funcionarios realizaran tareas de evaluación mínimas o cada vez más sistemáticas 174/. Sin embargo, como consecuencia de una profunda insatisfacción en el CPC y la Asamblea, en un informe de 1984 se estableció que sólo había algunos puestos supernumerarios en seis entidades y se prometieron "soluciones permanentes" a esas entidades para 1986-1987. Sin embargo, cuando en 1985 la CCAAP expresó cierta preocupación respecto de una "aparente proliferación" de las dependencias de evaluación, la Secretaría cambió de dirección y aseguró al Comité que, excepto la Dependencia Central de Evaluación, las demás dependencias de evaluación eran temporales y, a la larga, se reemplazarían estableciendo procesos de autoevaluación 175/. En el informe de 1986 presentado por la Secretaría sobre la situación de la evaluación simplemente se confirmó esa falta de progresos en el fortalecimiento de la dotación de personal encargado de la evaluación 176/.

142. Dada la incapacidad de larga data para encontrar puestos y establecer dependencias de evaluación en toda la Secretaría como lo pidió la Asamblea General, el Inspector estima que por lo menos debería haber suficientes procesos de evaluación y de examen de la gestión en las dependencias más grandes, donde actualmente esos mecanismos son muy insuficientes. Como se vio en el capítulo III y como se analiza en la sección F infra (véanse los párrafos 47 y 178 a 180), ello se aplicaría a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

los Refugiados (OACNUR), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), el Departamento de Administración y Gestión, el Departamento de Servicios de Conferencias, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y las comisiones regionales.

143. En cuarto y último lugar, en los informes de la DCI (así como en la resolución 36/228 de la Asamblea General y en el informe de la Secretaría correspondiente a 1983 sobre la situación de la evaluación) se ha recalcado la importancia de una dependencia central suficientemente dotada de personal para encargarse de la capacitación, el apoyo, el control de la calidad, los análisis y la retroinformación, que son esenciales para que tenga éxito un sistema de autoevaluación 177/. En 1983, el CPC, para satisfacer esas necesidades, identificó nueve funciones concretas que debía desempeñar la dependencia de evaluación del DAESI 178/. Sin embargo, posteriormente el alcance de la labor de la Dependencia Central de Evaluación ha aumentado, mientras que su dotación de personal ha seguido siendo la misma. La DCI observó en su informe sobre la situación de la evaluación correspondiente a 1985 que incluso si los recursos de personal de la Dependencia Central de Evaluación se elevaran para ajustarse a la modesta proporción media de todo el sistema, esa Dependencia hubiera debido tener unos 15 puestos del cuadro orgánico y no los cuatro que tenía en realidad 179/.

144. Si bien a fines de 1987, luego de la reorganización más reciente del Departamento de Administración y Gestión, no se había aclarado cuál sería el número de puestos de la Dependencia Central de Evaluación, su dotación de personal ha sido aún más insuficiente que en el pasado. El puesto de jefe de la Dependencia Central de Evaluación está vacante desde marzo de 1987 y solamente uno de los tres funcionarios del cuadro orgánico de esa Dependencia tiene más de un año de experiencia en materia de autoevaluación. La responsabilidad de aplicar el nuevo sistema de autoevaluación a nivel de toda la Secretaría recae en un solo funcionario subalterno del cuadro orgánico. Sin embargo, por competentes que puedan ser esas pocas personas - y, en efecto, su aptitud y sus esfuerzos impresionaron al Inspector - ellas solas no pueden establecer eficazmente ni supervisar el sistema de autoevaluación, ni pueden preparar la evaluación anual a fondo u otros informes para el CPC.

145. En el informe sobre la situación de la evaluación correspondiente a 1985, la DCI llegó a la conclusión de que la definición vaga y la insuficiente dotación de personal del sistema de evaluación de las Naciones Unidas eran razones importantes por las cuales la aplicación de ese sistema había sido tan inferior a la encontrada en otros organismos. La DCI recomendó que la Secretaría definiera cuidadosa y plenamente el alcance y las funciones del sistema de evaluación establecido por el CPC 180/. Sin embargo, desgraciadamente, las observaciones de la Secretaría sobre ese informe y su informe sobre la situación de la evaluación correspondiente a 1986, si bien "concuerdan" con esas recomendaciones, no constituyen en absoluto observaciones concretas 181/ y no ha habido medidas complementarias. Sin embargo, la necesidad de que la Dependencia Central de Evaluación tenga suficientes recursos de personal se ha vuelto más apremiante desde 1985, como lo demuestra el hecho de que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social instaran nuevamente en 1985 y 1986 a que se reforzara la evaluación para ayudar en el proceso de adopción de decisiones 182/. Por ello, en el presente informe la DCI repite la recomendación que formuló en 1985.

C. Capacitación del personal del cuadro orgánico

146. La DCI, en el informe sobre la situación de la evaluación correspondiente a 1985, recalcó que el buen diseño de los proyectos y los programas era esencial no solamente para una buena evaluación ulterior sino también para una gestión eficaz en general. Sin embargo, una y otra vez reaparecen los problemas suscitados por programas de diseño deficiente y objetivos insuficientemente presentados. Ello se debe a que frecuentemente no se especifican las responsabilidades en materia de esfuerzos sistemáticos de mejora, el personal de evaluación, a causa de su número reducido, no puede prestar los servicios sustanciales de asesoramiento que se requieren y, sobre todo, se ha carecido de capacitación del personal, elemento importante para la autoevaluación (con notables excepciones como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la OACNUR y la Organización Mundial de la Salud) 183/.

147. En una nota de la DCI publicada en 1987, sobre el establecimiento de la autoevaluación en la Organización Marítima Internacional, se subrayó que los formularios y las directrices para la evaluación no eran suficientes. La experiencia ha demostrado que el personal que se espera que aplique los procedimientos de diseño y evaluación requiere varios días de capacitación directa para reorientar sus conceptos en materia de diseño de programas y poder analizar y formular objetivos, estrategias, indicadores y programas de trabajo claros en situaciones de la "vida real" 184/.

148. En 1978, la Secretaría de las Naciones Unidas dijo que era obvio que cada dependencia encargada de la programación debía contar con personal suficientemente capacitado en materia de planificación, programación y técnicas de evaluación como para que el sistema de planificación de los programas funcionara eficazmente 185/. Asimismo, en 1986, en la adición al plan de mediano plazo relativa a la evaluación, se afirmó que las actividades de capacitación organizadas se utilizarían para prestar asistencia a los directores de programas a fin de que aprendieran a utilizar la autoevaluación, como parte de la capacitación general en materia de planificación, presupuestación y supervisión de programas 186/.

149. Desgraciadamente, como lo muestran los ocho años de distancia entre ambas afirmaciones, la única capacitación en materia de diseño y evaluación en la Secretaría en el último decenio ha consistido en un seminario de tres días celebrado en 1984 para 15 funcionarios de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. A fines de 1987, algunos funcionarios de la Secretaría dijeron que, en 1987, habían celebrado casi 30 reuniones de información en la Sede, en Nueva York, respecto del nuevo sistema de autoevaluación, que en septiembre de 1987 habían celebrado un curso práctico oficioso para algunos funcionarios del Departamento de Administración y Gestión respecto de los vínculos de la evaluación con otros componentes de la planificación de programas, que estaban por publicar un primer boletín semestral de evaluación y que tenían previsto un seminario inicial de capacitación de dos días de duración para octubre respecto de las técnicas de diseño y autoevaluación. Sin embargo, la celebración de cualquier otro curso de capacitación queda en la incertidumbre, porque la capacitación en materia de diseño y evaluación no se ha aceptado como parte oficial del programa de capacitación de las Naciones Unidas.

150. Si bien la Secretaría ha preparado ya nueve presupuestos por programas y cinco planes de mediano plazo, esa amplia capacitación "en el empleo" en materia de programación no ha dado lugar necesariamente a productos de calidad. En efecto, como se vio anteriormente (véanse los párrafos 99 a 105) el CPC, las evaluaciones a fondo, la DCI, la Junta de Auditores y la Asamblea General han criticado la elaboración insuficiente de los programas durante el período actual. Una parte importante de las actividades de las Naciones Unidas no está aún "programada en forma precisa" y la Secretaría ha reconocido la participación insuficiente y la falta de experiencia de por lo menos algunos de sus funcionarios. El CPC recalcó en 1986 que quedaba aún mucho por hacer para aplicar plenamente la metodología de programación solicitada en 1978 y suministrar exposiciones claras y bien desarrolladas en el plan de mediano plazo y el presupuesto por programas.

151. La falta de capacitación del personal preocupa aún más ahora que los administradores de los programas agregan la labor de autoevaluación a sus funciones. Lo que es aún más perturbador, en el nuevo Manual de Evaluación se afirma que los propios administradores de los programas decidirán si se habrán de evaluar o no determinados subprogramas y con qué profundidad, lo que dependerá, entre otras cosas, "del nivel de experiencia en materia de evaluación" 187/. Dado ese margen amplio, por establecer a discreción, y dada la falta casi total de conocimientos en materia de evaluación del personal, muchos administradores simplemente quizá afirmen que muchos de sus subprogramas no son evaluables. Además, la Secretaría ha informado ya a la CCAAP (véase el párrafo 141) que las dependencias de evaluación desaparecerán progresivamente a medida que los administradores de los programas se encarguen de la autoevaluación. Con ello se eliminaría una importante y continua fuente de apoyo de asesoramiento, capacitación y, sobre todo, control de la calidad, que, según la experiencia en otros organismos, ha resultado muy importante.

152. La capacitación en las Naciones Unidas es difícil debido a la existencia de muy poco dinero para ese fin. Sin embargo, en 1986 y 1987 el Secretario General reconoció la necesidad de otorgar "alta prioridad" a la capacitación en gestión en toda la Secretaría (véase el párrafo 175). Ya que la capacitación en diseño y evaluación será esencial para la autoevaluación y ya que, a su vez, ese sistema es esencial para completar el sistema de planificación de los programas y ponerlo en funcionamiento, el Inspector estima que la capacitación en diseño y evaluación debería ser la prioridad máxima en relación con la capacitación en materia de gestión. Generalmente, el personal de las dependencias de evaluación brinda internamente esa capacitación como parte de una función "intrínseca" de gestión, de modo que debería ser mucho menos cara que otros tipos de capacitación. Por ello, el Inspector recomienda que se establezca y se inicie lo antes posible un programa sistemático de capacitación en diseño y evaluación destinado a los administradores de los programas y subprogramas en toda la Organización, como parte del programa de capacitación y perfeccionamiento del personal de las Naciones Unidas.

D. Dependencia Central de Supervisión

153. Las funciones centralizadas de supervisión se establecieron aún más lentamente que las de evaluación. Si bien en 1978 se convino en un sistema de supervisión de la ejecución de programas, solamente después que la Asamblea General

pidió que se estableciera una dependencia central que supervisara la aplicación, ejecución y modificación de los compromisos contraídos 188/, se estableció una Dependencia Central de Supervisión a fines de 1982 con personal a jornada parcial en relación con la nueva Junta de Planificación y Presupuestación de Programas (JPPP). Luego de que el CPC y la Asamblea pidieron medidas adicionales para fortalecer la eficacia y el contenido de la supervisión de los programas, finalmente, en 1985, se asignaron dos funcionarios a jornada completa del cuadro orgánico a la Dependencia Central de Supervisión (al redistribuir dos puestos del Departamento de Administración y Gestión que se habían utilizado a jornada parcial para labores de evaluación).

154. En el Reglamento para la planificación de los programas se estipula que la dependencia central debe supervisar la obtención de los productos e informar sobre la ejecución de los programas. En la reglamentación detallada se estipula que la Dependencia Central de Supervisión supervisará los cambios en los programas de trabajo para ayudar a la JPPP, establecer la tasa de ejecución real de los programas y compilar los informes del modo en que lo determine el Secretario General. La Secretaría, prometió también en 1984, que la Dependencia Central de Supervisión fortalecería la capacidad de supervisión de distintas unidades de organización, establecería una metodología común, establecería algunos mecanismos para una verificación central independiente de la elaboración de productos, empezaría a presentar informes semestrales y establecería procedimientos para celebrar consultas acerca de las desviaciones importantes respecto de los compromisos programados 189/. En la adición al plan de mediano plazo, en 1986, se agregaron las tareas de ampliar la difusión de los informes e intergrarlos mejor en el ciclo de planificación de los programas, así como de terminar un sistema de información computadorizado 190/.

155. Recientemente, la Dependencia Central de Supervisión ha realizado progresos apreciables en el logro de esos objetivos relacionados con el sistema de supervisión. A mediados de 1986 se estableció un inventario computadorizado de productos, como base para la computadorización de todo el proceso de supervisión. Si bien la aplicación se ve obstaculizada por los escasos recursos de personal de la Dependencia, ese sistema ha entrado en funcionamiento y varias oficinas lo utilizan satisfactoriamente para sus funciones de supervisión interna y para la ulterior presentación de informes. La Dependencia ha iniciado también un procedimiento para retrotransmitir las conclusiones de la supervisión a la programación futura y ha iniciado la labor para cubrir la brecha entre la presentación de informes financieros y la presentación de informes sobre la ejecución de los programas.

156. Además, el proceso de supervisión ha mejorado al estipularse que las dependencias informen a la Dependencia Central de Supervisión cada seis meses, que se identifiquen los meses de trabajo reales vinculados con los productos y que se identifique cada producto para facilitar la verificación por los auditores internos, entre otros. En 1985 y 1986 se celebraron cinco seminarios oficiosos (en Nueva York, Ginebra y Viena) para familiarizar al personal con las necesidades de supervisión de la ejecución de los programas y de presentación de informes al respecto. Además, se adscribió a un funcionario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a la Dependencia Central de Supervisión por

dos meses, tras lo cual los informes de supervisión de la CEPAL mejoraron considerablemente y, al parecer, la utilización de datos sobre la ejecución de los programas en la gestión de los programas de la CEPAL se ha convertido en un procedimiento habitual.

157. El Inspector estima que esto último - la utilización de datos de la supervisión en la gestión de los programas - es muy importante. El establecimiento de las actividades de la supervisión como parte rutinaria de la gestión de los programas de las Naciones Unidas se ha visto obstaculizado hasta la fecha por dos importantes problemas. En primer lugar, durante varios años no hubo personal encargado de la supervisión centralizada; luego se contó con ese personal pero solamente a jornada parcial y finalmente ese personal integró una dependencia muy pequeña a jornada completa. Sin embargo, ese personal reducido ha logrado desde 1985 que el proceso de supervisión alcance un "punto de despegue" crítico al aclarar y establecer el proceso básico de supervisión de los programas en toda la Secretaría.

158. En segundo lugar, luego de un decenio de fragmentación, la Secretaría finalmente está preparada para desarrollar un sistema integrado de gestión de la información. La supervisión de los datos sería un componente importante en ese sistema y la labor de computadorización realizada hasta la fecha por la Dependencia Central de Supervisión constituye una base importante para la integración en un sistema más vasto.

159. Ninguna organización puede funcionar eficazmente sin tener información exacta y oportuna disponible para los encargados de adoptar decisiones a todos los niveles. El fortalecimiento de la Dependencia y la computadorización de los datos relativos a la supervisión ayudarían mucho a establecer sólidamente el sistema integrado de planificación de los programas que la Asamblea General ha pedido durante tanto tiempo.

a) La Dependencia podría pasar de la reunión de datos y el diseño de sistemas al desempeño de un verdadero papel central de supervisión, al investigar diferencias importantes con respecto a los compromisos programados y analizar las modalidades y los problemas de la ejecución de los programas;

b) Los administradores de los programas, los oficiales ejecutivos y los oficiales de presupuesto contarían con un nuevo instrumento de gestión para mantenerse informados sobre la situación cotidiana de la ejecución de los programas y sobre cualquier ajuste requerido;

c) La administración superior y sobre todo la JPPP tendrían una imagen mucho mejor de la situación general de los programas y podrían hacer ajustes en función de las circunstancias cambiantes, utilizando la mejor información disponible sobre los programas;

d) Los recursos financieros y los meses de trabajo del personal podrían relacionarse al fin más estrecha y claramente con los objetivos del presupuesto por programas y con los productos obtenidos;

e) Los órganos intergubernamentales - especializados, regionales y centrales - contarían con mucha más información concreta y actualizada para adoptar decisiones sobre programas actuales y futuros cuando fuera necesario, y esa información consistiría en informes periódicos o (después de terminado el proceso de computadorización) tendría por tema la situación de la ejecución en una esfera concreta de un programa.

160. Sin embargo, para hacer realidad esas importantes posibilidades, hay que tomar medidas ahora. El Inspector recomienda por lo menos un fortalecimiento moderado de la Dependencia Central de Supervisión - incluso si se trata solamente de un puesto nuevo o redistribuido - para ayudar a completar, mejorar y consolidar el proceso de supervisión y presentación de informes iniciado en toda la Secretaría y para permitir a la propia Dependencia que empiece a desempeñar el papel analítico y de supervisión previsto en 1984. Además, el valor de la información computadorizada sobre la situación de la supervisión para su utilización en las operaciones de las Naciones Unidas es en sí un argumento importante a favor del proyecto de sistema integrado de gestión de la información.

161. Sin embargo, en cuanto a la presentación de informes a los órganos intergubernamentales sobre la ejecución de los programas, el Inspector estima que debería ponerse fin a los actuales informes de "contabilidad del producto". En cambio, a) debería incluirse la información más actualizada posible sobre la obtención del producto (al final del primer año del bienio) como parte subordinada de los informes resumidos de autoevaluación recomendados supra; b) los datos más recientes sobre el producto de determinada esfera de un programa podrían presentarse a los órganos intergubernamentales pertinentes a medida que los necesitaran para adoptar decisiones; y c) el informe sobre los productos, una vez terminado el bienio, podría también continuarse en forma resumida (como complemento de los informes de autoevaluación más sustantivos), si la Asamblea General estima que en el futuro será más útil que hasta ahora.

E. Auditoría interna

162. En 1981, el CPC pidió una dependencia central de supervisión para supervisar la realización de los productos, pero, a falta de una dependencia de esa índole, la Secretaría decidió en 1982 que los auditores internos harían revisiones especiales de la información sobre la ejecución de los programas presentada por las dependencias orgánicas 191/. En 1984, en la reglamentación detallada para la planificación de los programas se encargó a la División de Auditoría Interna que realizara verificaciones detalladas y especiales de la realización de los productos. Ulteriormente, el CPC y la Asamblea General pidieron que esa verificación fuera general más bien que especial 192/.

163. En 1985, en un estudio de consultores (pedido en la decisión 39/416 de la Asamblea General por recomendación de la Junta de Auditores) se confirmó que la División de Auditoría Interna, debido a sus recursos limitados, no podía comprobar eficazmente cuentas de los controles internos, especialmente fuera de la Sede. Los consultores recomendaron que se mejoraran los conocimientos especializados del personal y que se agregaran 18 puestos del cuadro orgánico a los 29 con que ya

contaba la División de Auditoría Interna. Ulteriormente, el Secretario General pidió solamente dos puestos adicionales del cuadro orgánico como "primera etapa" del proceso de fortalecimiento 193/.

164. En 1984-1985, la División de Auditoría Interna, ajustando sus prioridades con sujeción a los recursos existentes, pudo examinar la realización de aproximadamente 3.200 productos e informar al respecto (o sea, un 37% de los 8.596 productos programados, sin incluir los de información pública). En esas amplias verificaciones de los productos de los programas se evalúa la eficiencia y la eficacia de la utilización de recursos por las dependencias, y su supervisión. La Secretaría aplicó varias recomendaciones emanadas de esas comprobaciones de cuentas y en 1985 adoptó medidas para mejorar la supervisión de la ejecución de los programas. En 1986-1987, la División de Auditoría Interna empezó a comprobar las cuentas de 13.000 productos en materia de información pública y para 1988-1989 se propone presentar aproximadamente 65 informes de comprobación de cuentas sobre los productos (de no ocurrir nuevos problemas de dotación de personal), lo que representará aproximadamente un 30% del total de meses de trabajo de la División de Auditoría Interna para el bienio 194/. Cabe observar que todos los informes de la División de Auditoría Interna son documentos internos que no se presentan a los órganos intergubernamentales.

F. Mejoramiento de la gestión

165. Los informes de evaluación que presentó la DCI en 1985 señalaron que en los últimos años tanto las dependencias de evaluación como los auditores externos e internos, las dependencias de servicios de gestión y las dependencias de sistemas de computadoras venían prestando una mayor atención a la eficiencia y rendimiento administrativos y a lograr que el mejoramiento de la gestión fuera parte esencial del proceso de adopción de decisiones dentro del marco de los programas 195/. Puesto que los servicios administrativos, de gestión y de conferencias representan casi la mitad del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas (véanse los párrafos 32 y 37), es muy importante establecer para ellos procesos sólidos de preparación de informes sobre análisis y rendimiento de la gestión.

166. En 1968, un grupo de expertos destacó por primera vez la necesidad de contar con un sólido servicio de examen de la gestión para asegurar el funcionamiento eficaz y económico de todas las partes de las Naciones Unidas 196/. La CCAAP criticó el método de elaboración de informes sobre el rendimiento utilizado en el pasado (actitud que ha seguido manteniendo) por que no vinculaba los recursos administrativos de los programas con el rendimiento mediante un análisis del volumen de trabajo, la productividad y el trabajo atrasado 197/. En 1981, la DCI recomendó que las organizaciones informaran a sus órganos rectores en forma periódica sobre las economías y las mejoras logradas mediante las actividades de los servicios de gestión, y en 1982 instó a las Naciones Unidas a que elaboraran descripciones de subprogramas para las dependencias administrativas en que se expusieran las mejoras y reformas que se debían alcanzar y se evaluase y midiese el rendimiento consiguiente 198/.

167. Lamentablemente, a pesar de unas primeras actividades interesantes a mediados de 1970 (véase el párrafo 23), en realidad nunca se ha elaborado un sistema sustantivo de preparación de informes sobre los resultados de las actividades de los servicios administrativos y de conferencias de las Naciones Unidas. Las introducciones a los recientes presupuestos por programas para los bienios han destacado los esfuerzos que deberían hacerse para asegurar la utilización eficaz y eficiente del personal, iniciar nuevos programas para mejorar la gestión e intensificar los existentes, y destacar la computadorización de las operaciones y sus innovaciones tecnológicas 199/. Sin embargo, con posterioridad no se han presentado informes que indicaran si estos objetivos admirables han sido logrados. Este vacío en materia de informes sobre los resultados se observa actualmente en por lo menos cinco esferas administrativas significativas (además de la falta de informes sobre el trabajo de auditoría interna que se mencionó anteriormente).

168. En primer lugar, como ya se ha dicho, las actividades de apoyo comenzaron a incluirse en el informe sobre la ejecución de los programas de 1982-1983 a pedido del CPC, y no se las incorporará plenamente en el sistema de planificación de los programas hasta que entre en vigor el plan de mediano plazo de 1990-1995. Entre tanto, se está alentando a los directores de los programas de apoyo a que señalen los indicadores de los resultados por lo menos a título provisional.

169. Hasta el presente no se han logrado gran cosa. El informe sobre la ejecución de los programas de 1984 dedicó 23 páginas a "estadísticas seleccionadas" como la cantidad de operaciones en cuentas bancarias (2.878), de reuniones de la Junta Directiva del Fondo de Asistencia del Personal (177), de documentos de personal codificados y archivados (1.432.184), de horas de utilización de la computadora (11.307), y de actividades de los servicios de alarma para casos de incendio (244) 200/. Algunas de estas cifras son muy impresionantes, pero básicamente carecen de sentido si se las considera en forma aislada, sin a) compararlas con las cifras o normas anteriores, b) analizar los volúmenes de trabajo y los recursos aplicados, o c) examinar las mejoras iniciadas. Los "principales indicadores de los resultados" correspondientes a 1984-1985 fueron fundamentalmente los mismos, por ejemplo los proyectos de instalación eléctrica ejecutados (113) o las propuestas de creación del fondo fiduciario examinadas (66). Pero sólo se incluyeron algunas dependencias de apoyo, los indicadores utilizados con frecuencia no eran los mismos que los escogidos para 1982-1983, e incluso diferían entre los mismos servicios de Nueva York, Ginebra y Viena 201/. Por lo tanto, aparte de indicar que la secretaría está "atareada", los informes sobre la ejecución en la actualidad prácticamente no brindan a los órganos rectores información significativa alguna sobre la ejecución real de las tareas asignadas.

170. En segundo lugar, en 1969 se creó el Servicio de Gestión Administrativa (SGA) para ejecutar programas de mejoramiento de la gestión en la Secretaría. Se lo amplió como resultado de una resolución de la Asamblea General de 1976 en que se destacaba la necesidad esencial de contar con un programa eficaz de mejora de la gestión en las Naciones Unidas, un SGA fortalecido y sumamente calificado y el máximo apoyo del Secretario General para aplicar las mejoras recomendadas 202/. Con posterioridad, el SGA programó alrededor de 15 exámenes y estudios especiales de la gestión por año, y presentó informes a la CCAAP, en un primer momento anuales y luego bienales, sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos sobre la base de estos estudios.

/...

171. A fines de 1985, se convirtió el SGA en un Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión dentro del marco del Departamento de Administración y Gestión, pero en 1986 el "Grupo de los 18" expertos llegó a la conclusión de que tenía utilidad marginal y debía suprimirse 203/. Sin embargo, el Secretario General manifestó en 1987 que todavía se necesitaba un pequeño servicio interno que ayudara en las tareas de simplificar la Secretaría y, por lo tanto, se mantendrá el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión 204/. En la actualidad es difícil evaluar las funciones y el personal del Servicio, ya que no se ha publicado ningún boletín del Secretario General en relación con el cambio del SGA por el Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión a fines de 1985 y comienzos de 1986 ni con la reorganización del Departamento de Administración y Gestión realizada a mediados de 1987. Además, si bien el SGA presentó informes bienales a la CCAAP en 1983 y 1985 de acuerdo con lo planificado (cambiándose la distribución "limitada" del último informe a "reservada"), no se ha confeccionado el informe de 1987 y aún no se sabe con exactitud si el "nuevo" Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión presentará informes a los órganos intergubernamentales.

172. En tercer lugar, en septiembre de 1984 el Secretario General anunció un programa de mejoramiento de la gestión nuevo, amplio y a largo plazo y un nuevo "Programa de incentivos para el personal" para alentar la simplificación, las mejoras y las reducciones de costos en toda la Secretaría. En diciembre de 1984 informó sobre diversas iniciativas generales que estaban en marcha y otras mejoras que proponían los departamentos, y prometió que el mejoramiento de la gestión seguiría siendo una medida prioritaria.

173. El Secretario General también afirmó que informaría sobre el mejoramiento de la gestión en 1985, junto con el informe final sobre ejecución del presupuesto, para que en el futuro las medidas de mejoramiento de la gestión se integrasen plenamente en el proceso de elaboración de los presupuestos por programas y que informaría a la Asamblea General en detalle sobre estas actividades 205/. Sin embargo, aparentemente no se han presentado estos informes.

174. Aún no se han presentado informes a los órganos rectores sobre los resultados pasados o actuales del Programa de incentivos para el personal. Una publicación interna del personal informó en noviembre de 1987 que, a lo largo de un período de tres años, se habían recibido 167 propuestas del personal. Se seleccionaron 16 para su reconocimiento y ejecución, pero no se han anunciado los resultados efectivos de la aplicación de estas propuestas. Este nivel de participación y de resultados - alrededor de 55 sugerencias y cinco mejoras aceptadas por año de una plantilla total de 13.000 personas - parece ser bastante bajo si se compara con programas de sugerencias similares utilizados amplia y satisfactoriamente en organizaciones de Europa y de otras regiones del mundo. Puede deberse a que el Programa ofrece al personal escasas recompensas tangibles a las sugerencias destinadas a reducir los costos y a que ha recibido poca publicidad complementaria después de su presentación.

175. A la luz de este aparente cambio de política, que representa un abandono del mejoramiento de la gestión logrado mediante el uso de personal técnico a nivel central para pasar a depender del personal mismo, debe observarse que la Secretaría hace ya mucho tiempo que ha reconocido que experimenta problemas a nivel del

personal de gestión. En sus comentarios sobre la creación de un programa de mejoramiento de la gestión de 1978, la CCAAP señaló con cierta preocupación las dificultades de establecer cursos internos de formación para "crear y mantener un clima de gestión" en la Secretaría 206/. Lamentablemente, en 1986 el Secretario General se vio obligado a citar nuevamente la necesidad de una mejor gestión en la Secretaría "a todos los niveles". Afirmó que una de sus "principales tareas" sería asegurar que se diera "alta prioridad en la contratación y en la capacitación a la competencia administrativa" 207/. En 1987 reconoció además la necesidad de una formación eficaz en esferas tales como los sistemas computadorizados y la "competencia administrativa moderna", y en la evaluación de la Sección de Procesamiento Electrónico de Datos para el CPC se señaló la necesidad de formular una política y un programa de capacitación del personal para hacer un uso eficaz de la tecnología de la elaboración de textos y la información 208/.

176. En una cuarta esfera administrativa, la DCI anunció a comienzos de 1985 que las Naciones Unidas carecían de una planificación en materia adecuada de políticas y de control del desarrollo de los sistemas de información computadorizados, y recomendó adoptar medidas correctivas urgentes 209/. Sólo en junio de 1986 el Secretario General estableció una Junta de Innovaciones Tecnológicas de alto nivel para que fijara políticas y normas referentes al programa de computadorización de las Naciones Unidas y, entre otras cosas, realizara exámenes periódicos del efecto del programa sobre la productividad del personal, y que le informara sobre los alcances y los resultados del programa 210/. Sin embargo, aparentemente no se han realizado evaluaciones de este tipo: en la evaluación a fondo de servicios de elaboración electrónica de datos que se presentó al CPC en 1987 (a pesar de que se había programado para 1984) se determinó que la Secretaría no había señalado adecuadamente las oportunidades de utilizar los avances tecnológicos con miras a aumentar la productividad de las Naciones Unidas, ni había evaluado los resultados de la tecnología ya instalada 211/.

177. En quinto y último lugar, la Secretaría no ha respondido adecuadamente a los análisis y recomendaciones externos encaminados al mejoramiento de la gestión, según lo demuestran varios informes recientes de la DCI.

a) La Secretaría, como se señaló anteriormente, no hizo comentarios ni se comprometió a adoptar medidas sobre las recomendaciones presentadas por la DCI en 1985 en el sentido de que tenía que satisfacer los pedidos hechos en el pasado por la Asamblea General y la CPC de que determinara y estableciera un sistema de evaluación interna y las dependencias encargadas de realizarlas así como el grupo concreto de funciones de la Dependencia Central de Evaluación (véanse los párrafos 140-145).

b) El informe de la DCI de marzo de 1985 sobre las nuevas aplicaciones de las computadoras señalaba que, a diferencia de otras organizaciones del sistema, las Naciones Unidas no habían fijado políticas, normas y procesos para el desarrollo de los sistemas computadorizados, a pesar de que los necesitaba imperiosamente (la Junta de Auditores y la CCAAP habían formulado las mismas críticas en 1983-1984). Sin embargo, los comentarios de la Secretaría sobre este informe se dieron a conocer 19 meses más tarde, en octubre de 1986, a más de un año del plazo establecido por el estatuto de la DCI 212/. Entre tanto, el Secretario

General propuso una reorganización importante de las funciones de procesamiento electrónico de datos y de sistemas en el Departamento de Administración y Gestión (al final mismo del proceso de aprobación del presupuesto, en diciembre de 1985), sin mencionar que la DCI había presentado un informe y sus recomendaciones sobre este tema a la Asamblea 213/. En las observaciones de octubre de 1986 se afirmaba que el proceso de preparación de informes sobre la ejecución de los programas se ocuparía de las necesidades de control y de planificación de los sistemas; de todas maneras el informe sobre la ejecución de los programas de 1986 no hizo mención alguna de las actividades de la división de cálculo electrónico. Además, aunque el informe de 1985 de la DCI había exhortado concretamente a que no se esperara la evaluación a fondo sobre la elaboración electrónica de datos programada para 1987 para aplicar las medidas correctivas, este informe de 1987 no hizo más que confirmar las conclusiones de la DCI y determinó que la situación había empeorado 214/.

c) En un informe de 1981 sobre la Comisión Económica para Africa y en el informe de 1985 sobre la aplicación de las computadoras, la DCI recomendó que el personal más especializado y capacitado de los servicios de gestión de Addis Abeba, Ginebra y otras ciudades fuera de la Sede se ocupasen de problemas importantes relacionados con el mejoramiento y los sistemas de gestión. En sus observaciones sobre el informe antes mencionado, el Secretario General dijo que el SGA de Nueva York era la única dependencia que debía ocuparse de las funciones de mejoramiento de la gestión 215/. En este último informe prometió examinar las necesidades de la ONUG "en la primera oportunidad", pero afirmó que las necesidades de otras oficinas locales serían satisfechas por medio del "mejoramiento de los sistemas de comunicaciones" 216/. Sin embargo, con posterioridad se han subrayado los problemas de la competencia en materia de gestión y examen en otras ciudades fuera de Nueva York (véanse los párrafos 163 y 175), mientras que se ha debilitado el SGA (párrs. 170 y 171). Además, el informe sobre la evaluación del sistema de elaboración electrónica de datos de 1987 confirmó los problemas de los sistemas de gestión que la DCI había observado en Ginebra y los analizó más a fondo. También llegó a la conclusión de que "prácticamente no hay comunicación entre las distintas oficinas de las Naciones Unidas en relación con los sistemas de información" 217/.

d) Un informe elaborado en 1986 por la DCI en relación con la gestión de los servicios de interpretación señaló problemas concretos de aprovechamiento insuficiente del personal de interpretación y del mal uso de los recursos de las sesiones debido a las interrupciones del calendario de reuniones de las Naciones Unidas. La DCI recomendó que se agregaran ciertas estadísticas (ya existentes a nivel interno) a los informes que se presentaban a los órganos intergubernamentales para mejorar la supervisión del uso de los recursos de las conferencias, objetivo señalado en resoluciones recientes de la Asamblea General y en 1986 por el "Grupo de los 18" expertos. La Secretaría prepara un informe anual sobre el uso de los recursos por parte de un pequeño grupo de órganos en que se ha instado a prestar más atención a este punto en años recientes 218/, pero sus comentarios sobre el informe de la DCI omitieron los problemas considerables del mal uso de los recursos en otros órganos más grandes y las medidas correctivas en materia de preparación de informes que había determinado la DCI 219/.

e) El Inspector analizó un proyecto de este informe con funcionarios de las Naciones Unidas en septiembre de 1987 y les presentó el proyecto nuevamente en noviembre, pidiéndoles que le proporcionaran algunas informaciones actualizadas

concretas y que hicieran las observaciones que consideraran necesarias. Sin embargo, como ha sucedido con varios estudios recientes de la DCI, ninguna dependencia de la Secretaría, con excepción de Auditoría Interna, contestó este pedido. Después de esperar ocho semanas, las limitaciones en materia de programación hicieron necesario terminar el informe para su presentación a los órganos intergubernamentales y a los Estados Miembros sin el agregado de estos datos.

178. Resumiendo, en la actualidad se presentan pocos informes sistemáticos a los órganos intergubernamentales sobre la ejecución de los programas por parte de los servicios administrativos y de conferencias de las Naciones Unidas. La abrumadora concentración en las tareas de supervisión de las actividades económicas y sociales durante los últimos 30 años sólo ahora está comenzando a ceder paso a los servicios de apoyo. Como resultado de ello, los órganos legislativos actualmente saben muy poco sobre los avances y los resultados logrados mediante las inversiones en servicios de apoyo, que ascendieron a 660 millones de dólares por bienio, o casi la mitad del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Los informes actuales sobre la "producción" en materia de ejecución de los programas todavía es fragmentada y superficial. La Auditoría Interna y los programas de mejoramiento de la gestión y de incentivos del personal no presentan informes a estos órganos. El SGA ya no prepara sus informes (reservados). Y los comentarios y actos recientes de la Secretaría respecto de los exámenes externos como, por ejemplo, los de la DCI, y las medidas que deben adoptarse en la materia no han sido muy constructivos ni demostrado interés en tenerlos en cuenta.

179. El Inspector considera que la presentación de informes a los órganos intergubernamentales sobre la ejecución de estos importantes servicios de apoyo merece una mayor atención. Los informes resumidos de las autoevaluaciones bienales ya recomendados para todos los subprogramas aumentarían considerablemente los conocimientos sobre los avances, los problemas y los resultados de los servicios de apoyo de estos órganos. Sin embargo, las diversas posibilidades de mejorar la productividad y de usar las nuevas tecnologías (que se identificaron en el informe de la DCI de 1985 y en la evaluación a fondo de 1987 de los sistemas de cálculo electrónico y sus aplicaciones) sugieren que se puede y debe hacer más al respecto.

180. El Inspector recomienda que los principales órganos afectados - la CCAAP, la Quinta Comisión y el Comité de Conferencias - contemplen la posibilidad de solicitar un informe anual de examen a fondo de las medidas y los resultados relacionados con el mejoramiento de la gestión en una esfera de servicios de apoyo concreta. Los exámenes podrían estar a cargo del personal del SGA o del Servicio de Asesoramiento en materia de Gestión, de un grupo de trabajo del Departamento de Administración y Gestión o del Departamento de Servicios de Conferencias, de consultores externos o de cualquier combinación de estos grupos. La metodología podría ser algo menos rigurosa que la aplicada en la evaluación a fondo de los servicios de elaboración electrónica de datos de 1987, pero más amplia que la del análisis de la reproducción de documentos de 1975 (véase el párrafo 23 c)). Si la Comisión seleccionara en forma minuciosa estos estudios y los examinara rigurosamente, servirían de estímulo poderoso y sistemático para avanzar hacia el mejoramiento y lograr una mayor eficiencia en las variadas actividades administrativas y de conferencias de las Naciones Unidas.

G. Exámenes externos

181. Las diversas posibilidades que tiene la Secretaría de preparar informes sobre los resultados se ven complementadas por los informes al respecto que presentan órganos externos, principalmente la DCI y la Junta de Auditores. Los aproximadamente 20 informes de la DCI citados en este estudio indican la naturaleza del trabajo de la DCI en relación con las dependencias de las Naciones Unidas, sus sistemas de gestión y sus esferas funcionales. En 1986, el grupo de expertos recomendó que la DCI diera mayor importancia a la preparación de los informes de evaluación que debían dirigirse a los organismos intergubernamentales y que debería cambiarse su nombre por el de Dependencia Común de Inspección y Evaluación 220/, cambios que en la actualidad se están poniendo en práctica. Sin embargo, la preparación de informes de la DCI sobre los resultados de las operaciones de las Naciones Unidas se ve limitada debido al reducido tamaño de la DCI (11 inspectores y ocho cargos del cuadro orgánico) y a su función de examinar también las operaciones de los organismos especializados, las cuestiones que abarcan a todo el sistema y la coordinación entre los diferentes organismos.
182. En 1966, el grupo de 14 expertos recomendó no sólo que se creara la DCI para facilitar el control externo, sino también que los auditores externos formularan observaciones sobre administración y dirección, además de las cuestiones financieras 221/. A lo largo de los años, los auditores han avanzado en esta dirección, en especial recientemente con las evaluaciones "basadas en sistemas" y las evaluaciones "del rendimiento de la gestión". En 1985, la Asamblea General pidió que comenzaran a elevar informes resumidos anuales con sus principales observaciones sobre las operaciones y las respuestas de las autoridades ejecutivas y los comentarios complementarios de los auditores, proceso que comenzó en el año terminado el 31 de diciembre de 1986 222/. Sin embargo, al igual que con la DCI, la función de análisis de los resultados de la Junta de Auditores se ve limitada por la escasez de recursos (con arreglo a la organización operacional actual, los auditores cumplen sus funciones a jornada parcial, como adscritos de sus servicios de auditoría nacionales) y también porque su función primaria sigue siendo la de comprobar las cuentas de las organizaciones pertinentes y preparar los informes de comprobación de cuentas para la Asamblea General.
183. Siempre se ha planteado la posibilidad de realizar otros exámenes externos de los resultados. El CPC recomendó en 1984 que las evaluaciones de los programas fuesen hechas por los gobiernos para complementar la cobertura limitada que brindaban las evaluaciones a fondo (véase el párrafo 128). El Manual de evaluaciones publicado en 1986 afirma que los órganos intergubernamentales pueden decidir realizar ellos mismos estudios de evaluación, o encargar su realización a funcionarios externos independientes 223/. Y el informe de la DCI de 1985 sobre la situación de la evaluación determinó que más de una tercera parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían encargado y publicado algún tipo de estudio de evaluación externa en años recientes 224/.
184. Para superar la falta de agudez analítica en la preparación de informes a los órganos intergubernamentales, la DCI recomendó en 1984 que se fortaleciera la preparación de informes analíticos por parte de los órganos de expertos y que el CPC pudiera contratar a expertos externos para que realizasen análisis independientes, críticos y constructivos y ayudasen a mejorar las ideas de los

programas y las herramientas de programación 225/. Ante esto se produjeron tres reacciones. En primer lugar, el CPC solicitó a la Secretaría que hiciera un estudio sobre los órganos de expertos que proporcionaban evaluaciones y asesoramiento independientes. Aunque algunas delegaciones abrigaban grandes esperanzas de que esta medida ayudara a fortalecer la preparación de informes sobre los programas y el trabajo de supervisión del CPC 226/, el informe consiguiente de la Secretaría aparentemente casi no suscitó interés, quizás porque contenía sólo una recopilación de datos básicos y de atribuciones de 28 órganos, sin análisis o discusión algunos 227/.

185. En segundo lugar, el Secretario General, aunque reconoció de inmediato que muchos informes de la Secretaría eran descriptivos, vagos y carecían de nuevas ideas o análisis, se mostró en desacuerdo con las recomendaciones de la DCI de utilizar los servicios de expertos externos. Citó problemas de procedimiento en la propuesta de que el CPC usara los servicios de expertos externos, señalando que tales servicios se utilizarían cuando fueran necesarios para la evaluación, pero sólo para elaborar herramientas de programación y de evaluación 228/. En tercer lugar, en 1985 "muchas delegaciones" ante el CPC calificaron estas recomendaciones de la DCI de "inaceptables", sosteniendo que debían buscarse exámenes y puntos de vista independientes en el seno de la Secretaría siempre que fuera posible 229/. Por lo tanto, incluso en el CPC, en un período de dos años, ha habido llamamientos a favor y en contra del uso de expertos externos para analizar los resultados de los programas de las Naciones Unidas.

Notas

1/ "Tercer informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas: integración y utilización", JIU/REP/85/11, documento A/41/202 de 7 de marzo de 1986, y "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/85/10, documento A/41/201 de 7 de marzo de 1986, secc. I.

2/ Actas resumidas de la Quinta Comisión de la Asamblea General, documentos A/C.5/40/SR.22 de 6 de noviembre de 1985, párrs. 3 a 5, 7, 15, 20 y 22, y A/C.5/40/SR.23 de 6 de noviembre de 1985, párrs. 12, 13, 38 y 48.

3/ Declaraciones ante la Quinta Comisión, 12 de noviembre de 1985, párrs. 9, 11, 14 y 18.

4/ Resolución 40/240 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1985, titulada "Planificación de programas".

5/ "Tercer informe ...", op cit., A/41/202, párrs. 90 a 118 y 161.

6/ Véase, por ejemplo, la "Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización, 1° de julio de 1953 a 30 de junio de 1954", documento A/2663, 1954, y la última memoria completa, documento A/31/1, 1976.

7/ "Ejecución del presupuesto de las Naciones Unidas para el ejercicio económico de 1967: informe del Secretario General", documento A/7125 de 26 de junio de 1968, y documentos sucesivos.

/...

Notas (continuación)

- 8/ "Informe del Secretario General sobre la ejecución del presupuesto por programas de las Naciones Unidas en el bienio 1974-1975", documento A/9606, 1974, y "Ejecución del presupuesto y los programas de las Naciones Unidas para el bienio 1974-1975", documento A/10035 de 13 de noviembre de 1975.
- 9/ "Adición relativa a la evaluación de los programas", documento A/10035/Add.1 de 4 de noviembre de 1975, cap. III, "Ejemplos de los costos y beneficios de las actividades de las Naciones Unidas".
- 10/ "Plan de mediano plazo para el período 1976-1979", documento A/10006/Add.1, 1975, Part. III, "Análisis y evaluaciones especiales".
- 11/ "Plan de mediano plazo para el período 1978-1981", Volumen II, "Ejercicio de asignación de recursos", documento A/31/6/Add.1, 1976.
- 12/ "Evaluación del programa para el bienio 1974-1975: informe del Secretario General", documento E/AC.51/80 de 12 de abril de 1977 y Add.1 a 4.
- 13/ "Identificación de actividades terminadas, obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces: informe del Secretario General", documento A/C.5/33/13 de 15 de noviembre de 1978.
- 14/ "Identificación de actividades terminadas, obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces: informe del Secretario General", documento A/C.5/34/4 de 15 de agosto de 1979.
- 15/ "Proyecto de plan de mediano plazo para el período 1980-1983", Volumen I, cap. II, "El proceso de planificación en las Naciones Unidas", documento A/33/6/Rev.1, 1978, párrs. 2.24 y 2.25.
- 16/ "Informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas" (JIU/REP/78/1), documento A/33/226 de 1° de septiembre de 1978 y Add.1 y 2.
- 17/ Resolución 33/118 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1978, titulada "Plan de mediano plazo para el período 1980-1983".
- 18/ "Ejecución de los programas de las Naciones Unidas en el bienio ...: informe del Secretario General"; informe correspondiente al bienio 1978-1979, documentos A/C.5/35/1 y Add.1 de 19 de marzo y 18 de abril de 1980; informe correspondiente al bienio 1980-1981, documento A/37/154 de 26 de marzo de 1982; informe correspondiente al bienio 1982-1983, documentos A/39/173 y Add.1, de 13 y 27 de abril de 1984; e informe correspondiente al bienio 1984-1985, documentos A/41/318 y Add.1 y Corr.1 de 8 y 9 de mayo y 12 de junio de 1986.
- 19/ "Regulations and rules governing program planning, the program aspects of the budget, the monitoring of implementation and the methods of evaluation" ("Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos y programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos

Notas (continuación)

de evaluación"), documento ST/SGB/204 de 14 de junio de 1984 (publicado nuevamente en 1987 con la signatura ST/SGB/PPBME Rules/1(1987)), 14 de junio de 1984, preámbulo, párrs. 1.1, 3.5, 4.4, 4.5 y reglas 104.4 y 104.5.

20/ "Informe del Comité sobre la reorganización de la Secretaría: nota del Secretario General", documento A/7539 de 27 de noviembre de 1968, párrs. 49 y 50.

21/ "Plan de mediano plazo para el período 1984-1989", documentos A/37/6 de 1983, Add.1, 2 y 3 de 1984, 1986 y 1987, A/39/6 de 1984, y A/41/6 de 1986.

22/ "Análisis de políticas y de la investigación económica y social en el sistema de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento E/AC.51/1986/7 de 2 de abril de 1986, párr. 60.

23/ "Ejecución de los programas ... 1982/1983", op cit., A/39/173, cuadro 1, nota a/.

24/ "Comisión Económica para Africa: Cuestiones de programación, operaciones, reestructuración y descentralización en el plano regional", JIU/REP/82/1, documento A/37/119 de 18 de marzo de 1982, párrs. 11 a 17.

25/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento A/34/38, 1980, párrs. 212 a 214.

26/ "Situación de la evaluación interna ...", op cit., A/41/201, párrs. 86 a 92.

27/ "Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", documento A/41/12 y Add.1, 1986.

28/ "Informe sobre el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente", JIU/REP/83/8, documento A/38/143 de 1° de agosto de 1983 y Add.1 de 15 de noviembre de 1983.

29/ "Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, 1° de julio de 1985 a 30 de junio de 1986", documento A/41/13 y Add.1, 1986.

30/ "Ejecución de los programas ... 1984-1985", op. cit., A/41/318/Add.1, págs. 13, 17, 19, 20, 25, 29, 34, 40, 43, 48 y 56.

31/ Ibid., A/41/318, párrs. 9 y 10.

32/ "Actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento DP/1987/45 de 8 de mayo de 1987 y Add.1 a 3.

33/ Decisiones 86/28 y 86/36 del Consejo de Administración del PNUD, de 27 de junio de 1986, tituladas respectivamente "Evaluación" y "Actividades de cooperación técnica de las Naciones Unidas".

/...

Notas (continuación)

- 34/ "Aplicación de las recomendaciones sobre la labor del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 24º período de sesiones: informe del Secretario General", documento E/AC.51/1987/7 de 2 de abril de 1987, párrs. 22 a 27.
- 35/ "Situación de la evaluación interna ...", op. cit., A/41/201, secciones I.D y VII.
- 36/ "Informe sobre la programación y la evaluación ...", op. cit., documento A/33/226, págs. 30 a 32, 44 y 45 y Add.1 y 2, párrs. 45 a 49 y 22 a 23.
- 37/ "Identificación de actividades terminadas ...", op. cit., A/C.5/33/13, párr. 19.
- 38/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento A/37/38, 1982, párrs. 18 a 30.
- 39/ "Ejecución de los programas ...", op. cit., A/41/318, párr. 7.
- 40/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento E/5273 de 13 de abril de 1973, párrs. 7 a 14.
- 41/ Resolución 33/118 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1978, titulada, "Plan de mediano plazo para el período 1980-1983".
- 42/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento A/34/38, 1980, párr. 202.
- 43/ "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primero a trigésimo tercer informes sobre el presupuesto por programas para el bienio 1980-1981", documento A/35/7 y Add.1 a 32, 1981, párrs. 17 a 36.
- 44/ Resolución 1983/51 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1983, titulada "Situación en lo que se refiere a la preparación y presentación del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1984-1985".
- 45/ "Métodos, procedimientos y calendario utilizados en la preparación del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1984-1985: informe del Secretario General", documento A/C.5/38/7 de 17 de agosto de 1983, párrs. 16 a 22.
- 46/ "Naciones Unidas: informe financiero y estados financieros comprobados ... e informe a la Junta de Auditores", Volumen I, documento A/41/5, 1986, párrs. 7 y 37 a 43.
- 47/ "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto: primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987", documento A/40/7, 1985, párrs. 10 a 13.

Notas (continuación)

48/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento A/41/38, 1986, párr. 69.

49/ "Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica: informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ...", documento A/38/515 de 18 de octubre de 1983, párrs. 45 a 51.

50/ "Procedimiento para el examen del proyecto de presupuesto por programas: informe del Secretario General", documento A/37/207 de 26 de abril de 1982, párr. 13.

51/ "Informe del Grupo de Trabajo sobre el mecanismo para los programas y presupuestos de las Naciones Unidas", documento A/10117 de 17 de junio de 1975, párr. 65.

52/ "Examen del mecanismo de los órganos intergubernamentales y de expertos que se ocupan de la formulación, el examen y la aprobación de los programas y presupuestos: nota del Secretario General", documento A/9816 de 31 octubre de 1974.

53/ "Plan de mediano plazo para el período 1978-1981", op. cit., A/31/6/Add.1, párrs. 6 a 11.

54/ "Ejecución del presupuesto y los programas de las Naciones Unidas ... Adición ...", op. cit., A/10035/Add.1, párrs. 7 a 13.

55/ "Forma de presentación del presupuesto de las Naciones Unidas y duración del ciclo presupuestario: informe del Secretario General", documento A/65/1429 de 20 de abril de 1972, párrs. 23 y 24.

56/ "Estudio a fondo del proceso de planificación: informe del Secretario General", documento E/AC.51/97 de 21 de marzo de 1979, párrs. 37 a 50.

57/ Resolución 34/224 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1979, titulada "Planificación a mediano plazo en las Naciones Unidas", párr. 2 f), y resolución 35/9 de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1980, titulada "Plan de mediano plazo para el período 1980-1983", párr. 5.

58/ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social", JIU/REP/84/7, documento A/39/281 de 31 de mayo de 1984, párrs. 49 a 61 y Add.1.

59/ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social: observaciones del Secretario General", documento A/39/281/Add.2 de 6 de julio de 1984, párrs. 21 y 22, y "Nuevas observaciones ...", documento A/40/284 de 10 de mayo de 1985, párrs. 51 a 57.

60/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento A/41/38, 1986, párrs. 16 a 41.

Notas (continuación)

- 61/ "Mejoramiento de la labor que realiza el Comité del Programa y de la Coordinación con arreglo a su mandato, de los efectos, entre otros, de su examen de futuros presupuestos o programas y planes de mediano plazo: nota del Secretario General", documento E/AC.51/1986/13 de 15 de abril de 1986, párrs. 26 a 29 y 41 a 44.
- 62/ "Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel encargado de examinar la eficacia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", documento A/41/49, 1986, párrs. 16 a 24.
- 63/ Resolución 41/213 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1986, titulada "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas".
- 64/ "Preparación del próximo plan de mediano plazo: nota del Secretario General", documento A/42/512 de 2 de septiembre de 1987, párrs. 1 a 9 y anexo.
- 65/ "Comité Ampliado del Programa y de la Coordinación: informe definitivo", documento E/4748 de 2 de octubre de 1969, párrs. 5 a 7.
- 66/ "Plan de mediano plazo para el período 1976-1979", op. cit., A/10006/Add.1, párrs. 10 a 16.
- 67/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento A/32/38, 1977, párrs. 233 a 240.
- 68/ "Métodos y procedimientos para la presentación a la Asamblea General de exposiciones de consecuencias para los programas: informe del Secretario General", documento E/AC.51/1983/11 de 20 de mayo de 1983; "Experiencia adquirida en la presentación de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas ...", documento A/40/262 de 23 de abril de 1985; y "Nueva experiencia adquirida ...", documento A/41/226 de 21 de marzo de 1986.
- 69/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", op. cit., A/41/38, párrs. 154 a 156.
- 70/ "Ejecución de los programas ... 1982-1983, op. cit., A/39/173, cuadros 2 y 3, párrs. 44 a 50.
- 71/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", documento A/39/38, 1984, párrs. 156 a 161.
- 72/ "Ejecución de los programas ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, anexo I y párr. 5.
- 73/ "Informe sobre el establecimiento de prioridades y la identificación de actividades obsoletas en las Naciones Unidas", JIU/REP/81/7, documento A/36/171 de 10 de abril de 1981 y Add.1 de 27 de octubre de 1981, párrs. 23 a 33, y 102.

Notas (continuación)

74/ "Establecimiento de prioridades explícitas entre los distintos programas de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/C.5/36/1 de 10 de abril de 1981, párrs. 48 a 58 y anexo.

75/ Resolución 36/228 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1981, titulada "Planificación de programas".

76/ "Funcionamiento del nuevo sistema de establecimiento de prioridades", documento A/C.5/39/1 de 16 de febrero de 1984, párrs. 10 a 22 y 30.

77/ "Mejoramiento de la labor que realiza el Comité con arreglo a su mandato ... (CPC)", op. cit., E/AC.51/1986/13, párrs. 7 a 29 y 41 a 44.

78/ "Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel ...", op. cit., A/41/49, párrs. 62 a 64.

79/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", op. cit., A/41/38, párr. 39.

80/ "Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel ...", op. cit., A/41/49, párr. 68.

81/ "Funcionamiento del nuevo sistema ...", op. cit., A/C.5/39/1, párrs. 14 a 22 y anexo II.

82 "Ejecución de los programas ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, párrs. 42 y 43, cuadro 4.

83/ "Ejecución de los programas ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, anexos II.B y III.

84/ "Identificación de actividades terminadas ...", op. cit., A/C.5/34/4.

85/ "Ejecución de los programas ... 1978-1979", op. cit., A/C.5/35/1, Part. II, párrs. 9 a 12.

86/ "Determinación de actividades terminadas, obsoletas, de utilidad marginal o ineficaces: informe del Secretario General", documento A/C.5/35/40 de 14 de noviembre de 1980, párrs. 1 y 2, 52 a 54 y Add.1.

87/ "Examen especial del programa de trabajo en curso de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/36/658 de 2 de diciembre de 1981.

88/ "Actualización del examen especial del programa de trabajo en curso de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General", documento A/C.5/37/51 de 24 de noviembre de 1982, párrs. 7 a 20.

Notas (continuación)

- 89/ Resolución 37/242 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1982, titulada "Examen especial del programa de trabajo en curso de las Naciones Unidas".
- 90/ "Determinación de actividades ...", op. cit., A/C.5/35/40, párr. 21.
- 91/ "Ejecución de los programas ... 1978-1979", op. cit., A/C.5/35/1, Part. II, párrs. 18 a 23.
- 92/ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1984-1985", volumen I, documento A/38/6, 1983, párrs. 3 a 7, anexo XI; y "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987", documento A/40/6, párrs. 6 a 8, anexo IX.
- 93/ "Ejecución de los programas ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, párrs. 9 f), 29, 48 y 49, y cuadros 2 y 4; y "Ejecución de los programas ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, anexos I y II.B.
- 94/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación ...", op. cit., A/41/38, párr. 61.
- 95/ "Informe del Comité del Programa y de la Coordinación sobre su primer período de sesiones", Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento No. 9, 1967, párr. 12.
- 96/ "Forma de presentación del presupuesto de las Naciones Unidas y duración del ciclo presupuestario: Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ...", documento A/8739 de 10 de julio de 1972, párrs. 4, 33 a 42 y 64 a 69.
- 97/ "Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel ...", op. cit., A/41/49, párrs. 65 a 68.
- 98/ "Presentación del presupuesto de las Naciones Unidas: ejecución del presupuesto: informe del Secretario General", documento A/C.5/33/11 de 27 de septiembre de 1978.
- 99/ "Metodología empleada en la preparación del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1980-1981", documento A/34/6, adición de 21 de septiembre de 1979, y "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987", op. cit., A/40/6, párrs. 13 a 25.
- 100/ "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, informes primero a trigésimo tercero ... 1980-1981", op. cit., A/35/7, párrs. 21 a 27.
- 101/ "Informe Comité del Programa y de la Coordinación ...", op. cit., A/41/38, párr. 53.

Notas (continuación)

102/ "Office for programme planning, budgeting, monitoring and evaluation", documento ST/SGB/223 de 13 de febrero de 1987, y "Reorganization and senior staff appointments made in the Department of Administration and Management", comunicado de prensa SG/A/386 de 23 de julio de 1987.

103/ "Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos de Alto Nivel ...", op. cit., A/41/49, párr. 63.

104/ "Informe financiero y estados de cuentas ... e informe de la Junta de Auditores", documento A/33/5, volumen I, 1978, párrs. 19 a 26 y Anexo.

105/ "Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1978-1979", documento A/32/8, 1977, párrs. 4 a 7.

106/ "Proyecto de plan de mediano plazo para el período 1980-1983", op. cit., A/33/6/Rev.1, párr. 2.23.

107/ "Ejecución del presupuesto: informe del Secretario General", documento A/C.5/33/11 de 27 de septiembre de 1978, párr. 19.

108/ "Informe sobre los métodos para determinar las necesidades en materia de personal", JIU/Rev.81/1, documento A/36/168 de 8 de abril de 1981 y Add.1.

109/ "Informe sobre el establecimiento de prioridades ...: observaciones ...", op. cit., A/36/171/Add.1, párr. 9.

110/ "Ejecución de los programas ... 1984-1985" op. cit., A/41/318, párr. 8.

111/ "Sistemas de información: informe especial del Comité Administrativo de Coordinación", documento E/5489 de 9 de mayo de 1974, párrs. 1 a 5.

112/ "Informe financiero y estados de cuentas ...", op. cit., vol. I, A/33/5, anexo, párrs. 10 a 12 y 30 a 46.

113/ "Presentación del presupuesto de las Naciones Unidas ...", op. cit., A/C.5/33/11, párrs. 1 a 13, 17 y 18.

114/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/39/38, párr. 272; A/40/38, párrs. 564, 565; y A/41/38, párrs. 75, 76.

115/ "Adición al plan de mediano plazo para el período 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.2, párrs. 26.11, 26.13, 26.35, 26.38.

116/ Ibid., Add.3, párrs. 31.17 a 31.19, 31.40.

117/ "Reforma y renovación en las Naciones Unidas: informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General", documento A/42/234, de 23 de abril de 1987, párr. 49.

Notas (continuación)

- 118/ "Evaluación a fondo del programa de servicios de elaboración electrónica de datos y sistemas de información: informe del Secretario General", documento E/AC.51/1987/11, de 7 de abril de 1987, párrs. 1 a 23, 108 a 118.
- 119/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/39/38, párr. 148.
- 120/ "Informe sobre la programación y evaluación ...", op. cit., A/33/226 y Add.1 y 2; y "Aplicación de las recomendaciones de la DCI: informe del Secretario General", documento A/C.5/34/6, de 10 de septiembre de 1979, párrs. 13 a 25.
- 121/ "Identificación de los productos en el presupuesto por programas de las Naciones Unidas", documentos A/C.5/34/2, de 5 de abril de 1979, y A/C.5/35/2, de 13 de marzo de 1980: "Establecimiento de programas de trabajo internos y de métodos de información sobre la ejecución de programas", documento A/C.5/34/3, de 23 de abril de 1979; e "Identificación de actividades ...", op. cit., A/C.5/34/40.
- 122/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/37/38, párrs. 243 a 252 y 360 a 365.
- 123/ "Planificación de programas y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas", resolución 38/227 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1983, párr. A.II.1.
- 124/ "Adición al plan de mediano plazo ...", op. cit., A/37/6/Add.3, párrs. 31.21 a 31.28; y "Proyecto de presupuesto por programas ...", "1980-1981" (A/34/6, párrs. 6.67 a 6.69), "1982-1983" (A/36/6, párrs. 6.66 a 6.70), "1984-1985" (A/38/6, párrs. 6.78 a 6.81), "1986-1987" (A/40/6, párrs. 6.98 a 6.101).
- 125/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/38/38, párr. 190.
- 126/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/41/38, párrs. 32 a 34.
- 127/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/38/38, párrs. 216 a 220.
- 128/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/40/38, párrs. 407 a 409.
- 129/ "Establecimiento de programas de trabajo internos ...", op. cit., A/C.5/34/3, párrs. 1 a 6, e "Identificación de actividades ...", op. cit., A/C.5/34/4, párrs. 1 a 8.
- 130/ "Ejecución de los programas ... 1978-1979", op. cit., A/C.5/35/1, párrs. 1 a 5.
- 131/ "Identificación de los productos ...", op. cit., A/C.5/35/2, párr. 33.
- 132/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/37/38, párrs. 18 a 21.
- 133/ "Ejecución del presupuesto", op. cit., A/C.5/33/11, párr. 20.
- 134/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/37/38, párrs. 39 a 42.

Notas (continuación)

135/ "Identificación de los productos ...", op. cit., A/C.5/35/2, y "Ejecución de los programas ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, párrs. 7 a 13.

136/ Ibid., A/41/318/Add.1, párr. 2A.B.2.

137/ "Informe sobre la programación y evaluación ... Observaciones ...", op. cit., A/33/226/Add.1, párr. 47.

138/ "Guidelines for the self-evaluation of regular programme activities", documento de la UNESCO CEU/Work Series/1, de 27 de febrero de 1986, pág. 1.

139/ "Proyecto de plan de mediano plazo ... el proceso de planificación", op. cit., A/33/6/Rev.1, párrs. 2.5, 2.6.

140/ "Establecimiento de prioridades explícitas ...", op. cit., A/C.5/36/1, párr. 49.

141/ "Informe sobre la programación y evaluación ...", op. cit., A/33/226, págs. 6 a 15.

142/ Ibid., A/33/226/Add.2, párr. 10.

143/ "Informe sobre la elaboración de una reglamentación del ciclo de planificación, programación y evaluación en las Naciones Unidas", (JIU/REP/82/10), documento A/37/460, de 20 de septiembre de 1982, y "Segundo informe ...", (JIU/REP/83/6), documento A/38/160, de 22 de abril de 1983.

144/ "Regulations and rules governing programme planning ...", op. cit., ST/SGB/204, preámbulo y párrafos 3.2, 3.3, 3.6, 4.2 a 4.5, 4.7, 5.1, 6.1 a 6.4 y reglamentación afín.

145/ "Examen de los programas de campo 1986-1987" y "Examen del programa ordinario 1986-1987", documentos de la FAO C 87/4, de julio de 1987 y C 87/8, de julio de 1987.

146/ "Informe sobre el cumplimiento del programa, 1984-1985", documento de la OIT, Suplemento a la Memoria del Director General, 1986, OIT, Ginebra.

147/ "Exposición y evaluación de los principales efectos, logros, dificultades e insuficiencias en lo que se refiere a cada actividad del programa en 1986-1987", documento 24 C/11 de la UNESCO, de julio de 1987.

148/ "Actividades de la OMS 1984-1985: informe bienal del Director General", documento de la OMS, 1986, Ginebra.

149/ "Informe sobre las actividades de la Unión Internacional de Telecomunicaciones en 1986", documento de la UIT, 1987, Ginebra.

Notas (continuación)

- 150/ "Evaluación del programa para el bienio 1974-1975", op. cit., E/AC.51/80, párrs. 1 a 5, y "Ejecución del presupuesto y los programas de las Naciones Unidas para el bienio 1976-1977: informe del Secretario General", A/C.5/32/80, de 6 de diciembre de 1977, párr. 2.
- 151/ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y sistemas de evaluación de las Naciones Unidas ...: informe del Secretario General", A/38/133, de 22 de abril de 1983, cuadro 3, e "Informe del CPC ...", op. cit., A/39/38, párr. 364.
- 152/ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y sistemas de evaluación de las Naciones Unidas ...", op. cit., A/38/133, párrs. 77 a 85 y cuadro 3, e "Informe del CPC ...", op. cit., A/38/38, párrs. 194 a 196.
- 153/ "Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones sobre el programa de recursos minerales formuladas por el CPC ...", E/AC.51/1985/9, de 27 de marzo de 1985, párrs. 14 a 21.
- 154/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/40/38, párrs. 490 a 519; "Examen trienal de la ejecución de las recomendaciones hechas por el CPC ... sobre el programa de las manufacturas", E/AC.51/1985/10, de 12 de abril de 1985, párrs. 120 a 122; y "Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones sobre la labor del DIP formuladas por el CPC ...", E/AC.51/1986/10, de 21 de abril de 1986, párrs. 96, 97.
- 155/ "Mejoramiento de la labor que realiza el CPC ...", op. cit., E/AC.51/1986/13, párrs. 14 a 24.
- 156/ "Ejecución del presupuesto y los programas ... Adición ...", op. cit., A/10035/Add.1, párrs. 20, 21.
- 157/ "Informe sobre la elaboración de una reglamentación ...", op. cit., A/37/460, párrs. 71 a 77, y "Segundo informe ...", op. cit., A/38/160, párrs. 33 a 44.
- 158/ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y sistemas de evaluación de las Naciones Unidas ...", op. cit., A/38/133, párr. 77.
- 159/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/41/38, párr. 49.
- 160/ "Regulations and rules governing programme planning ...", op. cit., ST/SGB/204, párr. 6.2.
- 161/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/35/38, párr. 63.
- 162/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/39/38, párr. 363.
- 163/ "Evaluación de programas para el período 1974-1977: informe del Secretario General", documento E/AC.51/91, de 16 de mayo de 1978, párrs. 46 a 48.

Notas (continuación)

- 164/ "Adición al plan de mediano plazo para el período 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, párr. 31.23.
- 165/ "Evaluation manual of the United Nations", Dependencia Central de Evaluación, octubre de 1986, carta de envío de 9 de octubre de 1986 y págs. 15 a 63.
- 166/ "Adición al plan de mediano plazo ... 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, párrs. 31.25, 31.26.
- 167/ "Evaluation manual ...", op. cit., DCE, carta de envío de 13 de octubre de 1986.
- 168/ Ibid., págs. 62 y 63, 10 a 12.
- 169/ "Segundo informe sobre la elaboración de una reglamentación ...", op. cit., A/38/160, párrs. 33 a 39, 46; "Informe del CPC ...", op. cit., A/38/38, párrs. 169 a 170; y "Planificación de programas", op. cit., resolución 38/227, párr. A.II.6.
- 170/ "Evaluación de programas en la UNCTAD: informe del Secretario General de la UNCTAD", TB/B/1145, 1° de septiembre de 1987.
- 171/ "Evaluation manual...", op. cit., págs. 16, 28, 29, 61.
- 172/ "Planificación de programas", op. cit., resolución 36/228, B, párr. 1, y "Planificación de programas y coordinación ...", op. cit., resolución 38/227, A.III, 1 a 3,
- 173/ "Situación de la evaluación interna ...", op. cit., A/41/201, párrs. 10 a 18, 25 y 26, y "Segundo informe sobre la elaboración de una reglamentación ...", op. cit., A/38/160, párr. 42.
- 174/ "Fortalecimiento de la capacidad ...", op. cit., A/38/133, párrs. 57 a 63 y cuadro 1.
- 175/ "Situación de la evaluación interna ...", op. cit., A/41/201, párrs. 7 a 9, 23.
- 176/ "Fortalecimiento de la capacidad ...", op. cit., A/41/670, párrs. 9 a 13.
- 177/ "Tercer informe sobre la evaluación ...", op. cit., A/41/202, párrs. 19 a 27.
- 178/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/38/38, párrs. 176 a 178, 189, 190.
- 179/ "Situación de la evaluación interna ...", op. cit., A/41/201, párr. 28.
- 180/ Ibid., párrs. 28 a 30.

Notas (continuación)

- 181/ "Situación de la evaluación interna ... Observaciones", op. cit., A/41/209, y "Fortalecimiento de la capacidad ...", op. cit., A/41/670.
- 182/ "Planificación de programas", op. cit., resolución 40/240, párr. 5, y "Evaluación interna y gestión efectiva de los programas del sistema de las Naciones Unidas", decisión 1986/177 del Consejo Económico y Social, de 23 de julio de 1986.
- 183/ "Tercer informe sobre la evaluación ...", op. cit., A/41/202, párrs. 42 a 52, 69 a 74.
- 184/ "Nota sobre el establecimiento de un sistema de evaluación interna en la Organización Marítima Internacional", JIU/NOTE/87/1, de abril de 1987, párrs. 23 a 30, 51 a 59.
- 185/ "Informe sobre la programación y evaluación ... Observaciones ...", op. cit., A/33/226/Add.1, párrs. 11 a 14.
- 186/ "Adición al plan de mediano plazo para el período 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, párr. 31.25.
- 187/ "Evaluation manual...", op. cit., págs. 15 a 19.
- 188/ "Planificación de programas", op. cit., resolución 36/228 A.I.2 b).
- 189/ "Ejecución de los programas ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, párrs. 4, 5, 51, 52.
- 190/ "Adición al plan de mediano plazo ... 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, párrs. 31.15 a 31.20.
- 191/ "Ejecución de los programas ...", op. cit., A/37/154, párr. 7.
- 192/ "Informe del CPC ...", op. cit., A/39/38, párrs. 161, 342, y "Ejecución de los programas ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, párr. 53.
- 193/ "Estimaciones revisadas ... División de Auditoría Interna ...", documento A/C.5/40/61, de 26 de noviembre de 1985, párrs. 1 a 9.
- 194/ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1988-1989", A/42/6, de 6 de marzo de 1987, párrs. 28F.4, 5.
- 195/ "Tercer informe sobre la evaluación ...", op. cit., A/41/202, párrs. 62 a 68.
- 196/ "Informe del Comité encargado de estudiar la reorganización ...", op. cit., A/7539, párrs. 45, 63 a 65.
- 197/ "Ejecución del presupuesto por programas de las Naciones Unidas para el bienio 1974-1975: informe de la CCAAP", A/10499, de 15 de diciembre de 1975, párrs. 3 a 5.

Notas (continuación)

198/ "Servicio de gestión en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/81/3, documento A/36/296, de 5 de junio de 1981, párrs. 79, 80, 99, e "Informe sobre la elaboración de una reglamentación ...", op. cit., A/37/460, párrs. 65 a 67.

199/ Según el "Proyecto de presupuesto por programas ... 1986-1987", op. cit., A/40/6, Introducción, párr. 28.

200/ "Ejecución del presupuesto por programas ... 1982-1983", op. cit., A/39/173/Add.1, págs. 58 a 80.

201/ "Ejecución de los programas ... 1984-1985", op. cit., A/41/318/Add.1, págs. 66 a 77.

202/ "Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos especializados y el OIEA", resolución 31/94 C de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1976, y "Management Improvement Programme in the Secretariat", Boletín del Secretario General SG/SGB/155, de 6 de abril de 1977.

203/ "Informe del Grupo ...", op. cit., A/41/49, recomendación 31.

204/ "Reforma y renovación en las Naciones Unidas ...", op. cit., A/42/234, Anexo, párr. 4.

205/ "Programa de mejoramiento de la gestión: informe del Secretario General", documento A/C.5/39/83, de 10 de diciembre de 1984.

206/ "Cuestión del control administrativo y de la gestión de las Naciones Unidas", 16º informe de la CCAAP, documento A/33/7, Add.15, de 22 de noviembre de 1978, párrs. 2 a 8.

207/ "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", documento A/41/1 de 1986, pág. 7.

208/ "Reforma y renovación en las Naciones Unidas ...", op. cit., A/42/234, párrs. 51 a 53, y "Evaluación a fondo ... de servicios de ... sistemas de información", op. cit., E/AC.51/1987/11, párrs. 48 a 50, 77, 78, 148.

209/ "Nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: cuestiones de gestión", JIU/REP/85/2, documento A/40/410, de 9 de julio de 1985, párrs. 161 a 169.

210/ "Establishment of a Technological Innovations Board", documento ST/SGB/219, de 4 de junio de 1986 y Add.1 y 2.

211/ "Evaluación a fondo ... de servicios de ... sistemas de información", op. cit., E/AC.51/1987/11, párrs. 45 a 49, 56 a 60, 115 a 118.

Notas (continuación)

- 212/ "Nuevas aplicaciones de las computadoras ...", op. cit., A/40/410, párrs. 34 a 58, 152 a 169, 196, y "Nuevas aplicaciones de las computadoras ... Observaciones del Secretario General", documento A/41/686, de 8 de octubre de 1986, párrs. 8, 15.
- 213/ "Proyecto de presupuesto por programas ... Estimaciones revisadas ... Departamento de Administración y Gestión ...", documento A/C.5/40/60, de 3 de diciembre de 1985.
- 214/ "Evaluación a fondo ... de servicios de ... sistemas de información", op. cit., E/AC.51/1987/11.
- 215/ "Informe sobre la Comisión Económica para África ...", op. cit., A/37/119, párrs. 56 a 96, 143, y Add.1, de 12 de agosto de 1982, párr. 29.
- 216/ "Nuevas aplicaciones de las computadoras ...", op. cit., A/40/410, párrs. 152 a 160, 170 a 177, 196, y Add.1, párr. 15.
- 217/ "Evaluación a fondo ... de servicios de ... sistemas de información", op. cit., E/AC.51/1987/11, párrs. 122 a 135, 145.
- 218/ "Calendario de conferencias y reuniones: Mejor utilización de los recursos de servicios de conferencias: Estadísticas sobre las reuniones de los órganos de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/AC.172/88/Add.5, de 9 de febrero de 1987, e "Informe del Comité de Conferencias", documento A/42/32 de 1987, párrs. 14 a 39.
- 219/ "Gestión de los servicios de interpretación en el sistema de las Naciones Unidas", JIU/REP/86/6, documento A/41/648, de 26 de septiembre de 1986, párrs. 66 a 80, 97 a 110 a), 134, 135, y "Gestión de los servicios de interpretación ... Nota ...", documento A/42/95, de 23 de enero de 1987, párrs. 6, 8, 9, 12.
- 220/ "Informe del Grupo ...", op. cit., A/41/49, párrs. 51 a 56.
- 221/ "Segundo informe del Comité Especial de Expertos encargado de examinar las finanzas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados", documento A/6343, de 19 de julio de 1966, párrs. 60 a 67.
- 222/ "Informes financieros y estados de cuentas comprobados e informes de la Junta de Auditores", resolución 40/238 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1985.
- 223/ "Evaluation Manual", op. cit., pág. 6.
- 224/ "Tercer informe sobre la evaluación ...", op. cit., A/41/202, párrs. 11 c) y Anexo I.
- 225/ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social ...", op. cit., A/39/281, párrs. 20 a 23, 26, 44 a 48, 57 a 61.

Notas (continuación)

- 226/ "Acta resumida ... Quinta Comisión", op. cit., A/C.5/40/SR.23, párr. 32.
- 227/ "Organos de expertos existentes en las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento E/AC.51/1936/6, de 13 de marzo de 1986.
- 228/ "Presentación de informes al Consejo Económico y Social ..., Observaciones del Secretario General", documento A/39/281/Add.2, de 6 de julio de 1984, párr. 20, y "Presentación de informes al Consejo Económico y Social ..., Nuevas observaciones ...", documento A/40/284, de 10 de mayo de 1985, párrs. 7, 8, 50, 58.
- 229/ "Informe del CPC ... , op. cit., A/40/38, párrs. 557, 558.
- 230/ "Concentración de los esfuerzos y recursos", resolución 413 (V) de la Asamblea General, de 1° de diciembre de 1950.
- 231/ "Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización, 1° de julio de 1953 a 30 de junio de 1954", documento A/2663, 1954, págs. xiv, xv.
- 232/ "Organización de la Secretaría: informe del Secretario General", documento A/2554, de 12 de noviembre de 1953, párr. 5.
- 233/ "Forma de presentación del presupuesto de las Naciones Unidas y duración del ciclo presupuestario: informe de la CCAAP ...", documento A/8739, de 10 de julio de 1972, párrs. 34, 35.
- 234/ "Informe del Comité de Expertos creado en virtud de la resolución 1446 (XIV) de la Asamblea General", documento A/4776, de 14 de junio de 1961, párrs. 1, 148 a 165, 182.
- 235/ "Política integrada en materia de programas y presupuestos", resolución 1797 (XVII) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1962.
- 236/ "Manual de presupuestos por programas y por realizaciones", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, documento ST/ECA/89, ST/TAO/SER.C/75, 1965, págs. vii, viii, 2.
- 237/ "Segundo informe del Comité Especial de Expertos encargado de examinar las finanzas de las Naciones Unidas y de los organismos especializados", documento A/6343, de 19 de julio de 1966, párrs. 1, 68 a 79.
- 238/ "Ejecución del presupuesto de las Naciones Unidas para el ejercicio económico de 1967: informe del Secretario General", documento A/7129, de 26 de junio de 1968.
- 239/ "Proyecto de presupuesto para el ejercicio económico de 1968 y anexos explicativos", "Preámbulo del Secretario General", documento A/6705, 1967, párr. 16.

Notas (continuación)

- 240/ "Examen general de los programas y las actividades en las esferas económica, social y de cooperación técnica y en otros campos afines ... relacionados con el sistema de las Naciones Unidas", resolución 2188 (XXI) de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1966.
- 241/ "Comité ampliado del Programa y de la Coordinación: informe definitivo", documento E/4748, de 2 de octubre de 1969, párrs. 5 a 19.
- 242/ "Informe del Comité encargado de estudiar la reorganización de la Secretaría: nota del Secretario General", documento A/7359, de 27 de noviembre de 1968, Anexo, párrs. 45 a 67.
- 243/ "Estudio sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo", documento DP/5, volúmenes I y II, Ginebra, 1969.
- 244/ "Forma de presentación", op. cit., A/8739 párrs. 7 a 14, 33 a 42.
- 245/ "Programación y presupuestos en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/69/7) e "Informe sobre la planificación a mediano plazo en el sistema de las Naciones Unidas" (JIU/REP/74/1), documentos A/7822, Anexo, de 3 de diciembre de 1969, y A/9646, Anexo, de 13 de junio de 1974.
- 246/ "Forma de presentación del presupuesto de las Naciones Unidas y duración del ciclo presupuestario: informe del Secretario General", documentos A/C.5/1335, de 19 de noviembre de 1970, y A/C.5/1429 de 20 de abril de 1972, párr. 19 c).
- 247/ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1974-1975", documento A/9006, 1973, párrs. 16, 31, 32.
- 248/ "Informe del Secretario General sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 1974-1975", documento A/9608/Add.16, de 12 de diciembre de 1974.
- 249/ "Plan de mediano plazo para el período 1976-1979", documento A/10006/Add.1, 1975, párrs. 40, 261.
- 250/ "Ejecución del presupuesto y los programas de las Naciones Unidas para el bienio 1974-1975", documento A/10035, de 13 de noviembre de 1975 y "Adición relativa a la evaluación de los programas", documento A/10035/Add.1, de 4 de noviembre de 1975.
- 251/ "Informe del Grupo de Trabajo sobre el mecanismo para los programas y presupuestos de las Naciones Unidas", documento A/10117, de 17 de junio de 1975.
- 252/ "Una nueva estructura de las Naciones Unidas para la cooperación económica mundial: informe del Grupo de Expertos para el estudio de la estructura del sistema de las Naciones Unidas", documento E/AC.62/9, de 28 de mayo de 1975, párr. 131.

Notas (continuación)

253/ "Reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas", resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977.

254/ "Evaluación de programas para el período 1974-1977: informe del Secretario General", documento E/AC.51/91, de 16 de mayo de 1978, párrs. 42, 46.

255/ "Presentación del presupuesto por programas de las Naciones Unidas", resolución 3534 (XXX) de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1975.

256/ "Identificación de actividades terminadas, obsoletas o de utilidad marginal o ineficaces: informe del Secretario General", documento A/C.5/34/4, de 15 de agosto de 1979, párrs. 28 a 31.

257/ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y sistemas de evaluación de las Naciones Unidas ...: informe del Secretario General", documento A/38/133, de 22 de abril de 1983, párrs. 11, 12.

258/ "Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas", sección I, JIU/REP/81/5, documento A/36/181, de 15 de abril de 1981.

259/ "Planificación de programas", resolución 36/228 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1981.

260/ "Planificación de programas" y "Planificación de programas y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas", resoluciones de la Asamblea General 37/234 II y Anexo, de 21 de diciembre de 1982, y 38/227 A.II, de 20 de diciembre de 1983.

261/ "Regulations and rules governing programme planning, the programme aspects of the budget, the monitoring of implementation and the methods of evaluation", documento ST/SGB/204, de 14 de junio de 1984.

262/ "Integración de las funciones de planificación, presupuestación, supervisión y evaluación de programas en la Secretaría de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/C.5/38/6, de 17 de agosto de 1983, párr. 2.

263/ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y los sistemas de evaluación de las Naciones Unidas ...: informe del Secretario General", documento A/38/133, de 22 de abril de 1983 (resumido en 265/ infra, párr. 1).

264/ "Planificación de programas y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas", resolución 38/227 A.III de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1983.

Notas (continuación)

- 265/ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y los sistemas de evaluación de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/C.5/39/45, de 19 de noviembre de 1984.
- 266/ "Informe del Comité de expertos gubernamentales encargado de evaluar la estructura actual de la Secretaría en los sectores de administración, finanzas y personal", documento A/37/44, 1982, párrs. 30, 31, 39.
- 267/ "Secretary-General's statement to budgetary committee", Boletín de prensa de las Naciones Unidas SG/SM/3601, de 18 de octubre de 1984.
- 268/ "Situación de la evaluación interna", op. cit., A/41/201, párrs. 21, 22.
- 269/ Ibid., párrs. 29, 30, y "Tercer informe", op. cit., A/41/202.
- 270/ "Situación de la evaluación interna ... y tercer informe ...: observaciones del Secretario General", documento A/41/409, de 11 de junio de 1986.
- 271/ "Alocución del Secretario General" ante la Quinta Comisión, 10 de octubre de 1985, Boletín de prensa SG/SM/646, pág. 6.
- 272/ "Alocución" ante la Quinta Comisión, 12 de noviembre de 1985, párrs. 9, 11, 14, 18.
- 273/ "Planificación de programas", op. cit., resolución 40/240.
- 274/ "Adición al plan de mediano plazo para el período 1984-1989", documento A/37/6/Add.3, de 24 de marzo de 1986, párrs. 31.17, 31.23.
- 275/ "Informe del Grupo de expertos intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas", documento A/41/49, 1986.
- 276/ "Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1986-1987", documento A/40/6, Volumen I, 1985, párr. 6.99.
- 277/ "Evaluation manual of the United Nations", Dependencia Central de Evaluación, octubre de 1986.
- 278/ "Fortalecimiento de la capacidad de las dependencias y los sistemas de evaluación de las Naciones Unidas: informe del Secretario General", documento A/41/670, de 3 de octubre de 1986, párrs. 7 a 13.
- 279/ "Evaluación interna y gestión efectiva de los programas del sistema de las Naciones Unidas", decisión 1986/177 del Consejo Económico y Social, de 23 de julio de 1986.
- 280/ "Office for programme planning, budgeting, monitoring and evaluation", documento ST/SGB/223, de 13 de febrero de 1983, y "Reorganization and senior staff appointments made in DAM", Boletín de prensa SG/A/386, de 23 de julio de 1987.

Anexo I

EVOLUCION DEL EXAMEN DE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS Y DE LA PRESENTACION DE INFORMES AL RESPECTO, 1950 A 1987

1. La información sobre la ejecución de los programas ha sido una preocupación constante en los debates de los órganos rectores de las Naciones Unidas, en la Asamblea General y en las resoluciones e informes del Secretario General y de expertos externos durante muchos años. Si bien los objetivos que se persiguen siguen siendo fundamentalmente los mismos, la larga trayectoria de medidas adoptadas o propuestas se puede dividir en cuatro períodos muy generales.

A. Primeros esfuerzos (1950 a 1964)

2. La búsqueda de un examen eficaz de la ejecución de los programas de las Naciones Unidas se remonta por lo menos hasta 1950. En esa época la Asamblea General destacó la necesidad de que se examinaran cuidadosamente los programas para utilizar eficazmente los recursos disponibles 230/. Ulteriormente, en 1953, el Secretario General hizo un examen amplio de la labor y la estructura de la Secretaría. Este "proceso de evaluación" y las ulteriores medidas de reforma tenían por objeto centrar los esfuerzos y los recursos en los programas prioritarios que podría emprender una organización internacional "con eficacia y acierto", así como evitar una peligrosa dispersión de los recursos en "multitud de proyectos diversos" 231/ y servir de "autocrítica continua con respecto a la forma de desempeñar diversas tareas" 232/.

3. En 1958, en respuesta a "reiteradas exhortaciones de los gobiernos de los Estados Miembros a que se concentraran los esfuerzos en tareas de la más alta prioridad y a que se lograra la máxima economía en el empleo de los recursos disponibles", las Naciones Unidas reformaron el formato del presupuesto anual para destacar los objetos de los gastos y consolidar las plantillas 233/. En un informe de 1961 un Comité de Expertos señaló el descontento de los Estados Miembros ante la alta tasa de aumento de los gastos y de la demanda de servicios. Recomendó una estabilización presupuestaria y procesos más eficaces para establecer y aplicar las prioridades de los programas. También exhortó a que se adoptaran medidas para que los órganos rectores pudieran hacer una inspección más cuidadosa del presupuesto total y hubiera un mayor control administrativo y análisis del presupuesto por parte de la Secretaría 234/. El año siguiente, la Asamblea General trató ampliamente estos asuntos y recomendó una política integrada en materia de programas y de presupuesto 235/.

4. A fines del decenio de 1950 y principios de 1960, las Naciones Unidas también patrocinaron diversos cursos prácticos regionales sobre técnicas modernas de gestión financiera gubernamental y sistemas presupuestarios para su utilización en los países en desarrollo. La Secretaría elaboró y publicó un manual de presupuestos por programas y por realizaciones, producto de dichos cursos prácticos, en que se recomendaba a) la individualización de los programas y objetivos importantes, b) la armonización de las cuentas financieras con dicha estructura de programas, y c) la adopción de medidas y elaboración de programas de trabajo para evaluar la ejecución 236/.

/...

B. El "Comité de los 14" (1965 a 1974)

5. Ante la crisis financiera de 1965 provocada por operaciones cuestionadas de mantenimiento de la paz, la Asamblea General creó otro grupo de expertos (conocido como el "Comité de los 14") para examinar la situación financiera y los procedimientos para preparar, aprobar y supervisar la ejecución de los presupuestos. En un informe fundamental, que ha guiado los esfuerzos en tal sentido desde entonces, el Comité recomendó en 1966 la adopción de "prontas medidas" para elaborar sistemas integrados de planificación, formulación de programas, preparación de presupuestos y evaluación en cada organización del sistema de las Naciones Unidas. El Comité destacó la importancia de la planificación y presupuestación de programas para tener una imagen clara de los objetivos y las estrategias al utilizar los recursos limitados de las organizaciones. También exhortó a que se hiciera el esfuerzo correspondiente por fortalecer los procesos de evaluación y exámenes internos de las operaciones y a que se presentaran informes a tiempo todos los años a los órganos rectores y a los Estados Miembros sobre los adelantos logrados y los resultados obtenidos 237/.
6. En 1967 el Secretario General produjo un primer informe sobre la ejecución del presupuesto de las Naciones Unidas en términos financieros, pero en 1968 revisó el formato a fin de proporcionar a los Miembros "una evaluación de los resultados del programa de trabajo" 238/. Dijo que el cambio era necesario porque las necesidades totales a que tenían que hacer frente las Naciones Unidas excedían con mucho los recursos que podían ponerse razonablemente a su disposición, y en consecuencia se destacó la necesidad de adoptar medidas básicas para asegurar una mayor eficiencia y una utilización óptima de los fondos, incluida una continua evaluación de las operaciones 239/. En otros años se presentarían informes semejantes pero en 1971 se volvió a los documentos puramente financieros.
7. Mientras tanto, continuaba la presión por establecer un sistema de planificación y evaluación de los programas. En 1966 la Asamblea General había pedido al Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) que emprendiera un examen completo de las actividades económicas y sociales del sistema de las Naciones Unidas para lograr, entre otras cosas, la máxima concentración de recursos, la preparación de un sistema integrado de planificación de los programas y el establecimiento de procedimientos sistemáticos de evaluación 240/. El CPC informó en 1969 que la rápida proliferación de programas en el sistema de las Naciones Unidas provocaría cada vez más críticas de los Gobiernos Miembros y desilusión por parte del público, a menos que se realizaran mayores esfuerzos de examen y evaluación eficaces para garantizar que dichos programas satisficieran las necesidades de los Estados Miembros y proporcionaran beneficios concretos. El Comité destacó la necesidad de que los órganos intergubernamentales de programación proporcionaran exámenes y evaluaciones detallados y sistemáticos 241/, responsabilidad ésta que la Asamblea General ulteriormente asignó en parte al propio CPC.
8. El CPC fue uno de los grupos que recomendó reformas.
- a) Otro grupo de expertos informó en 1968 sobre la necesidad de utilizar nuevas técnicas presupuestarias en las Naciones Unidas y de contar con un servicio eficaz de gestión y un mecanismo automático de examen constante del presupuesto y de reforma de la organización 242/.

b) En el "Estudio sobre la capacidad" de 1969 se caracterizó al sistema de las Naciones Unidas de mecanismo sumamente complejo y desorganizado, que necesitaba urgentemente procedimientos sistemáticos de gestión así como de programación, información y evaluación 243/.

c) En 1972 la CCAAP señaló la necesidad de mejorar el engorroso mecanismo legislativo de las Naciones Unidas y los procesos fragmentarios de adopción de decisiones y de revisar el formato del presupuesto, en el que se mezclaban dependencias de organización, objetos de gastos y esferas de actividad de modo tal que los Estados Miembros no podían vincular los insumos a los productos ni decidir con conocimiento de causa si los fondos se estaban utilizando en forma productiva 244/.

d) En los informes de la DCI (en 1969 y 1974) sobre la presupuestación por programas y la planificación a mediano plazo se observó que las Naciones Unidas habían quedado a la zaga de los grandes organismos especializados en la creación de dichos sistemas 245/.

9. El Secretario General reconoció en 1970 y nuevamente en 1972 que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social estaban tratando de lograr la elaboración de un sistema integrado de planificación de programas desde hacía diez años. El Secretario General presentó sus propuestas para un presupuesto por programas basado en productos; para el perfeccionamiento gradual de las técnicas de planificación, programación, control y evaluación; y la creación de un pequeño servicio de programación, planificación y evaluación así como un programa de alto nivel y un comité de examen del presupuesto en la Secretaría. Consideró que este nuevo sistema integrado contribuiría en gran medida a la adopción de decisiones por parte de los órganos rectores ya que, además de un plan de mediano plazo y un presupuesto por programas,

"... los órganos encargados de formular el programa tendrían [además] ante sí un informe completo sobre las ejecuciones y realizaciones del bienio anterior. Así, al mismo tiempo y del mismo modo, los órganos encargados de formular el programa podrían ver el rendimiento pasado, las propuestas actuales y las consecuencias para el futuro." 246/.

10. El primer presupuesto por programas bienal de las Naciones Unidas fue el producido y aprobado para el período 1974-1975, junto con el primer plan de mediano plazo (un plan cuatrienal móvil, que se revisaba cada dos años) para 1974-1977. Ambos documentos han seguido evolucionando con ese formato hasta la actualidad, menos el plan de mediano plazo, que se convirtió en un plan cuatrienal fijo para 1980-1983 y luego en un plan sexenal fijo para el período 1984-1989 y el futuro.

11. Sin embargo, los procesos de presentación de informes sobre la ejecución de los programas evolucionaron mucho más lentamente. Tanto el CPC como la CCAAP habían criticado las actividades de presentación de informes sobre la ejecución de los programas de principios del decenio de 1970 y el hecho de que no se hubiera proporcionado dicha información con el primer presupuesto por programas y el plan de mediano plazo. En 1973, en el preámbulo de dichos documentos el Secretario General reconoció que no había sido posible "iniciar una evaluación detenida de la

/...

eficacia de todos los programas existentes, la reevaluación de las prioridades y la posible redistribución de los recursos". Sin embargo, agregó que la evaluación de la ejecución de los programas y la elaboración de metodologías de evaluación serían un elemento esencial de los futuros procedimientos presupuestario 247/.

12. En 1974 la Secretaría elaboró un informe provisional de ejecución de los programas para el presupuesto correspondiente al período 1974-1975 que, según reconoció, no contenía toda la información necesaria, ya que no evaluaba los adelantos alcanzados en el logro de los objetivos fijados. Los representantes de la Secretaría dijeron que ello se debía a sistemas insuficientes de información interna y a la falta de conocimientos técnicos de evaluación por parte de la Secretaría 248/. El año siguiente, en el plan de mediano plazo para 1976-1979 también se reconoció que no se hacía "una evaluación sistemática de los resultados", que era el "problema clave" que el plan todavía no había abordado 249/. Sin embargo, ulteriormente, en 1975, el Secretario General produjo un informe sobre los productos del presupuesto por programas, así como un examen inicial de las consideraciones, los esfuerzos y los problemas de la evaluación 250/.

C. La "resolución de reestructuración" (1975 a 1981)

13. En 1975 se convocó a dos nuevos grupos de expertos para examinar posibles cambios estructurales, lo que dio un nuevo e importante impulso al cambio. Un Grupo de Trabajo concluyó que el CPC debería fortalecerse a fin de servir de órgano subsidiario principal del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General para la planificación, programación, coordinación y examen de los programas y de recibir estudios de evaluación y supervisar la elaboración de procedimientos de evaluación 251/. Un grupo de 25 expertos también recomendó el fortalecimiento del CPC para que proporcionara un examen eficaz y coordinado de los numerosos y diversos programas de las Naciones Unidas, y creara un mecanismo de constante supervisión y evaluación de la ejecución de los programas. Dichos expertos observaron que

"Un elemento indispensable de la presupuestación por programas es la eficaz supervisión de la ejecución de los programas y la evaluación de las realizaciones de los mismos, ya que los órganos encargados de la formulación de políticas necesitan tales datos para poder tomar decisiones bien fundadas e inteligentes ...

Tal como están las cosas actualmente, se siguen agregando nuevas actividades a las ya existentes ... En gran medida, esta situación puede atribuirse al hecho de que "las investigaciones acerca de la evaluación de los resultados obtenidos ... siguen siendo de carácter teórico, sin que se ejerza sobre la Secretaría ningún auténtico control." 252/

14. Después de más de dos años de deliberaciones por parte de un comité especial, en 1977 la Asamblea General aprobó la "resolución de reestructuración" para reformar los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas. Parte de la resolución se destinó a aumentar la eficacia de la planificación, programación, presupuestación y evaluación en el sistema, incluidos el fortalecimiento del papel del CPC y medidas para mejorar la evaluación interna de la ejecución de los programas 253/.

15. Durante los años siguientes, se centró la atención en el mejoramiento del proceso de planificación del plan de mediano plazo, una mayor claridad en los presupuestos por programas, la determinación de prioridades en los programas y en los esfuerzos por individualizar actividades de utilidad marginal, obsoletas e ineficaces. Se hicieron algunos interesantes intentos experimentales de evaluación de los programas, pero gradualmente se tendió a una evaluación exhaustiva de un programa determinado por año para el CPC más un informe bienal sobre la ejecución de los productos de los programa.

16. El Secretario General reconoció una vez más, en 1978, que en las Naciones Unidas no existía "ninguna evaluación sistemática" de parte de los administradores de programas ni servicios centrales para determinar si un programa o subprograma se estaba administrando eficazmente y si sus recursos se estaban utilizando con eficiencia 254/. En 1979 también analizó las dificultades que se planteaban para individualizar las actividades terminadas y de utilidad marginal como lo había solicitado la Asamblea General en 1975 255/. Esas dificultades surgían, agregó, porque el sistema amplio de supervisión de la ejecución de los programas había llegado solamente a la primera etapa de su creación, las actividades de los programas de trabajo solían diferir de las que figuraban en el presupuesto por programas, se presentaban nuevas propuestas de programas en términos financieros pero no de programas y las presentaciones de información sobre los programas procedentes de las dependencias no eran completas ni claras. Sin embargo, concluyó que el mejoramiento de los procedimientos del presupuesto por programas permitiría "un marco más sólido" para la futura supervisión de la ejecución de los programas 256/.

17. Impaciente ante la falta de progresos, el CPC, la DCI, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General pidieron medidas más concretas. En respuesta a dichas presiones, el Secretario General finalmente creó una pequeña Dependencia de Evaluación a principios de 1980 en la Oficina de Planificación y Coordinación de Programas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. La nueva Dependencia complementaba a la Dependencia de Análisis y Evaluación de Programas de la Oficina de Servicios Financieros, que era aún más pequeña y había ayudado al CPC con los informes exhaustivos de evaluación. La nueva Dependencia del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales estaba encargada de elaborar metodologías para un sistema de evaluación interna, preparar directrices para los sistemas de evaluación y realizar evaluaciones exhaustivas en los sectores económico y social, mientras que la Oficina de Servicios Financieros seguía estando encargada de la supervisión y evaluación centrales en todas las demás esferas (política, jurídica, humanitaria y de servicios comunes) 257/.

18. Sin embargo, en su segundo informe sobre la situación de la evaluación interna en el sistema de las Naciones Unidas en 1981, la DCI consideró que las Naciones Unidas habían quedado a la zaga con respecto a la mayoría de las demás organizaciones del sistema en la elaboración de un sistema de evaluación interna. La DCI recomendó que la dependencia del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales se fortaleciera a fin de elaborar dicho sistema y proporcionar a los órganos rectores la información necesaria para la evaluación 258/. Ulteriormente la Asamblea General confirmó su apoyo a la elaboración de un sistema de evaluación y a las recomendaciones de la DCI,

pidió la plena integración de la evaluación en el sistema de planificación de los programas y recomendó que se creara una dependencia central de supervisión para determinar la ejecución efectiva de los programas y sus modificaciones. También pidió al Secretario General que fortaleciera los sistemas y las dependencias de evaluación de las Naciones Unidas, para lo cual debía detallar sus responsabilidades y tareas; elaborar planes, normas y directrices de diseño en materia de evaluación; y asegurar la utilización sistemática de los resultados de las evaluaciones en el proceso de adopción de decisiones 259/.

D. Reglamentaciones y normas (de 1982 al presente)

19. En la resolución citada, la Asamblea General también pedía al Secretario General que propusiera normas y reglamentaciones oficiales que rigieran el sistema de planificación de los programas en su totalidad, teniendo en cuenta sus muchas resoluciones anteriores sobre un sistema de planificación, programación y evaluación integrado. Durante los dos años siguientes, el Secretario General hizo propuestas que se debatieron a fondo, en particular en el seno del CPC con la ayuda de la Secretaría y la DCI. Fueron revisados para aclarar el objeto básico del sistema, destacar la necesidad de la integración y fortalecer y ampliar las secciones propuestas inicialmente sobre supervisión y evaluación. La Asamblea General aprobó el Reglamento 260/ y lo publicó como boletín del Secretario General en 1984 261/. El Reglamento afirma que su principal objetivo es

"a) Someter todos los programas de la Organización a exámenes periódicos y completos", y también

h) Establecer un sistema independiente y eficaz para supervisar la ejecución y verificar la eficacia de la labor realizada";

i) Evaluar periódicamente los resultados obtenidos ..."

El reglamento determina, además, que los informes sobre la ejecución de los programas y los informes de evaluación, junto con los planes de mediano plazo y los presupuestos por programas, son los cuatro instrumentos fundamentales de la gestión integrada de las Naciones Unidas y las cuatro fases básicas del ciclo de planificación de los programas.

20. El Secretario General hizo varios ajustes institucionales durante este período. En 1982 estableció una Junta de Planificación y Presupuestación de Programas para que supervisara el proceso integrado de planificación de los programas (aunque, como su nombre lo indica, prestó poca atención a los sistemas de evaluación). También respondió a los deseos del CPC y la Asamblea General, estableciendo una Dependencia Central de Supervisión, aunque su personal estaba integrado solamente por tres representantes de tres oficinas diferentes de la Secretaría que cumplían funciones a jornada parcial 262/.

21. Sin embargo, en un informe de 1983 que la Asamblea General solicitó sobre la situación de la evaluación se demostró que se había avanzado poco hacia el establecimiento de los elementos claves de un sistema de evaluación o de su integración en la planificación de los programas, y que unas pocas dependencias

de evaluación dispersas no podían realizar ni siquiera tareas de evaluación mínimas si no se las fortalecía previamente 263/. El CPC criticó la falta de respuesta a este informe y la Asamblea General dijo que lamentaba que siguieran sin aplicarse las disposiciones de la resolución de 1981 264/. Ambos órganos reiteraron la necesidad de contar con un sistema de evaluación amplio y fortalecido. En un informe complementario de 1984 265/, el Secretario General informó que en el bienio de 1984-1985 sólo podrían redistribuirse algunos puestos supernumerarios para realizar el trabajo de evaluación. Prometió que propondría "soluciones permanentes" para fortalecer la evaluación en el presupuesto por programas del bienio 1986-1987, pero no sucedió así.

22. En 1985, a instancias de otro grupo de expertos externos 266/ y de su propio grupo de trabajo interno sobre reforma administrativa 267/, y debido a las presiones permanentes del CPC, la DCI y la Asamblea General, el Secretario General hizo dos nuevos ajustes institucionales. Las dos dependencias de evaluación centrales pequeñas del DAESI y de la OSF finalmente se combinaron para formar una Dependencia Central de Evaluación dentro del marco del DAESI, con responsabilidades en las esferas de desarrollo del sistema de evaluación, supervisión y trabajos de evaluación a fondo para toda la Secretaría de las Naciones Unidas. También se asignaron dos funcionarios permanentes a la Dependencia Central de Supervisión 268/.

23. En el tercer informe de la DCI sobre la situación de la evaluación, publicado en 1985, se determinó que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían avanzado considerablemente hacia el uso sistemático de las autoevaluaciones y las evaluaciones a fondo. La DCI las alentó a seguir mejorando la información sobre los resultados mediante una mayor supervisión, evaluación y otros tipos de valoración; el fortalecimiento del apoyo a los sistemas de gestión; y las medidas de control de la calidad. Sin embargo, la DCI llegó a la conclusión de que las Naciones Unidas aún no habían concluido las etapas iniciales de desarrollo de un sistema de evaluación y que incluso se encontraban más atrasadas con respecto a las restantes organizaciones que en 1981 y no habían logrado una "gestión integrada" porque no se estaban evaluando los resultados a fin de mejorar los programas y la adopción de decisiones futuros.

24. La DCI recomendó que el Secretario General y la Junta de Planificación y Presupuestación de Programas prestasen atención prioritaria a tres importantes tareas ya solicitadas por el CPC y la Asamblea General: a) aclarar el alcance del sistema de evaluación en las Naciones Unidas y su desarrollo futuro; b) estimar las responsabilidades y la capacidad de la Dependencia Central de Evaluación, y c) mejorar la información sobre la ejecución que brinda la Dependencia Central de Evaluación 269/. En sus observaciones sobre estos informes de la DCI, el Secretario General respaldó plenamente las recomendaciones generales para mejorar la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas y aclaró ciertos puntos, pero su informe no respondió a las recomendaciones anteriores que había formulado la DCI 270/.

25. En 1985 hicieron muchas observaciones críticas en el seno de la Quinta Comisión en el sentido de que la información de las Naciones Unidas sobre la ejecución de los programas no era adecuada. El Secretario General coincidió en que "quedaba mucho por hacer para dar carácter sistemático y uniforme a las actividades de supervisión y evaluación en toda la Secretaría" 271/. Además, el Secretario

General Adjunto de Administración y Gestión, observando que 46 delegaciones habían hecho declaraciones en el debate general sobre los temas relacionados con la planificación y la presupuestación de los programas, dijo lo siguiente:

"Tenemos aquí una vía fundamental y, espero, provechosa para los debates del presente período de sesiones ... Los Estados Miembros ... han señalado la necesidad de que se les diga, más clara y ampliamente que hasta ahora cómo ha ejecutado los programas la Secretaría, cuál ha sido su producción y cuál el resultado ...

Fortalezcamos las funciones de supervisión y evaluación ... Digamos claramente y sin pasiones qué se ha hecho y cuál ha sido el resultado obtenido y también qué no se ha hecho y por qué ... Produzcamos informes de ejecución más analíticos ...

Por parte de la Secretaría, un mejor análisis, una mayor sinceridad y transparencia y, por supuesto, una cobertura más amplia en ... materia de supervisión y evaluación. Por parte de los Estados Miembros, y sobre la base de la supervisión y los informes conexos sobre la ejecución, un esfuerzo concertado hacia la concentración de los programas. Estas medidas conjuntas podrían ser un paso significativo hacia la reforma y el mejoramiento ... al permitir una elección mejor fundada de las prioridades y de la asignación de recursos ... Creo que el problema esencial se refiere a una información mejor y más clara, que permita adoptar decisiones en forma más eficaz." 272/

26. Sobre la base de este "intenso debate", la Asamblea General reiteró una vez más "la necesidad de reforzar la capacidad de vigilancia y evaluación de las Naciones Unidas con objeto de proporcionar a los Estados Miembros mayor información como base para la adopción de decisiones" 273/. Sin embargo, los hechos acaecidos durante 1986 y 1987 no fueron motivo de gran aliento.

a) El Secretario General remitió - como último programa principal del plan de mediano plazo de 1984-1989 - un proyecto de capítulo sobre coordinación y planificación de los programas que repetía que aún quedaba mucho por hacer para integrar y utilizar mejor los informes sobre la ejecución de los programas y establecer y mantener un sistema de evaluación interna 274/.

b) El Grupo de expertos externos más reciente - el "Grupo de los 18" - afirmó, como muchos de sus predecesores, que la supervisión y la evaluación eran "especialmente importante", pero dedicaron la mayor parte de su atención a las cuestiones relacionadas con la planificación y el presupuesto 275/.

c) El presupuesto del programa para el bienio 1986-1987 afirma que se prestará "especial atención" a la supervisión de la ejecución de los programas y al desarrollo del proceso de evaluación 276/. Sin embargo, esto no hace más que repetir los mismos compromisos que se asumieron en los presupuestos por programas previos de 1980-1981, 1982-1983 y 1984-1985.

d) A fines de 1986 la Secretaría publicó un Manual de Evaluación después de varios años de preparación, pero afirmó que el sistema autoevaluación sólo se aplicaría en forma selectiva y a modo de prueba hasta 1989, y se lo incorporaría

plenamente en el proceso de planificación de los programas a partir del próximo plan de mediano plazo para 1990-1995 277/.

e) El informe más reciente del Secretario General sobre el fortalecimiento de los sistemas de evaluación concordaba con la afirmación contenida en el informe de la DCI de 1985 de que se había realizado un avance (muy limitado) en las Naciones Unidas. Sin embargo, observaba que los recursos del presupuesto ordinario destinados a la evaluación realmente no se habían modificado desde 1983, lo que aparentemente no había sido proporcional a "la importancia que la Asamblea General y el Secretario General habían asignado" a la función de evaluación como parte integral del ciclo de planificación y programación" 278/.

f) En julio de 1986, el Consejo Económico y Social había presentado a la Asamblea General un proyecto de resolución para la adopción de medidas, expresando su pleno apoyo a la aplicación de las resoluciones de la Asamblea sobre la necesidad de una evaluación interna y haciendo suyas, en particular, las recomendaciones generales de la DCI de 1985 en el sentido de integrar plenamente la evaluación interna en las operaciones de gestión de las Naciones Unidas 279/. Sin embargo, debido a que el programa estaba sobrecargado a raíz de la crisis financiera, la Quinta Comisión pospuso la consideración de los informes corrientes de la DCI hasta el período de sesiones de 1987 de la Asamblea.

g) En febrero y julio de 1987, el Secretario General anunció nuevas reorganizaciones de las funciones de supervisión y evaluación, la quinta y la sexta que habían tenido lugar desde 1980, como resultado de las cuales todas las funciones básicas de planificación, presupuestación, supervisión y finanzas (y supuestamente evaluación) de los programas se agruparan en una única oficina del Departamento de Administración y Gestión 280/. Si bien esta consolidación se venía solicitando desde hacía varios años, no logró fortalecer el personal reducido de la dependencia central de supervisión y evaluación.

27. Este resumen de casi cuatro décadas de esfuerzos por mejorar el proceso de adopción de decisiones dentro del marco de los programas de las Naciones Unidas demuestra la existencia de varias modalidades bastante claras. La Asamblea General, otros órganos intergubernamentales y grupos de expertos externos han pedido insistentemente más y mejores informaciones sobre las diferentes opciones de los programas y los resultados obtenidos mediante ellos, y la Secretaría ha accedido a brindarlas. Se ha avanzado considerablemente en lo que respecta a los "aportes" - la preparación y la presentación de los proyectos de planes de mediano plazo y de presupuestos por programas - aunque aún es necesario lograr más claridad, un contenido más sustantivo y una mayor precisión.

28. No obstante, en lo que respecta a la "producción" - presentación de informes a los órganos intergubernamentales sobre la ejecución de los programas - existe un retraso reconocido, pero serio, que en realidad parece haber crecido a lo largo de los años. En teoría, las Naciones Unidas cuentan con un grupo integrado de instrumentos para la planificación, la presupuestación, la supervisión y la evaluación de los programas. Sin embargo, en la práctica la falta de información sobre el examen de la ejecución de los programas y los resultados obtenidos debilita marcadamente el proceso completo de adopción de decisiones.

/...

Anexo II

EJEMPLO DEL FORMATO DE UNA SOLA PAGINA PARA LA PRESENTACION
DE INFORMES SOBRE LOS SUBPROGRAMAS

Sección _____ Departamento de _____

PROGRAMA 1. _____
Subprograma 2. _____

2.4 (Elemento de programa) _____

Objetivo intergubernamental: _____

Objetivos de la Secretaría: _____

2.1 (Elemento de programa) _____

Logros alcanzados en el cumplimiento de
los objetivos del subprograma

2.2 (Elemento de programa) _____

2.3 (Elemento de programa) _____

Análisis de los productos del subprograma

Programados	XX
Ejecutados	X
Desviaciones	X
Productos adicionales	X
Porcentajes A, B, C	XX, XX, XX