

NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL

UN LIBRARY

APR 30 1979



UNEP COLLECTION



Distr.
GENERAL

A/34/84
23 marzo 1979
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCES

Trigésimo cuarto período de sesiones
Tema 102 de la lista preliminar*

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

La planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los Miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas (JIU/REP/79/5).

* A/34/50.

LA PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO
EN LAS NACIONES UNIDAS

por

Maurice Bertrand

Dependencia Común de Inspección

Ginebra, marzo de 1979

/...

INDICE

	<u>Página</u>	<u>Párrafos</u>
Capítulo I - LA CRISIS DE LA PLANIFICACION EN LAS NACIONES UNIDAS	4	1 - 7
Capítulo II - TENTATIVA DE DIAGNOSTICO DE LAS CAUSAS DE LA CRISIS	7	8 - 13
Capítulo III- LA ORGANIZACION DE LAS TAREAS DE PLANIFICACION . . .	10	14 - 26
A. Las dificultades resultantes de la organización actual	10	14 - 17
B. Posible utilización de los "estudios a fondo" de programas	11	18 - 21
C. Duración de la preparación. Plan de horizonte fijo. Consultas con los Estados Miembros . . .	13	22 - 26
Capítulo IV - LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS PROGRAMAS	16	27 - 40
Capítulo V -- ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTRUCTURA DE PROGRAMAS POR OBJETIVOS	24	41 - 60
A. Distinción de las actividades programables y las no programables	24	41 - 44
B. Tipología de los programas en función de la dosificación de los tipos de actividad	25	45 - 47
C. La identificación de las actividades continuas .	28	48 - 49
D. Algunos ejemplos de tipos de objetivos-metas con plazos determinados	29	50 - 58
E. Métodos generales de análisis de los programas .	33	59 - 60
Capítulo VI - APLICABILIDAD DE UN TIPO DE ESTRUCTURA POR OBJETIVOS A UN DETERMINADO NUMERO DE PROGRAMAS	35	61 - 89
La higiene del medio en la OMS. Medidas de saneamiento básico	42	71 - 73
Planificación de la educación en la UNESCO	45	74 - 76
Programa de seguridad social de la OIT	47	77 - 79
Los programas del medio ambiente	49	80 - 84

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>	<u>Párrafos</u>
Orientación de las investigaciones:		
a) Definición de la naturaleza y las características de cada programa	52	85
b) Determinación de la contribución de las Naciones Unidas como parte de los esfuerzos de la comunidad internacional en su conjunto	53	86
c) Definición del papel de los Programas o Fondos (PNUD, UNICEF, PNUMA, etc.)	53	87
d) Utilidad del desarrollo de tipologías de situación y de problemas para facilitar la cooperación técnica	54	88 - 89
Capítulo VII- LOS TIPOS DE DECISIONES QUE DEBERIAN PODER TOMAR LOS ESTADOS MIEMBROS. LAS DESCRIPCIONES DE LAS POLITICAS DE LOS PROGRAMAS PRINCIPALES. LA DETERMINACION DE LAS PRIORIDADES	55	90 - 107
A. La descripción de las políticas de los programas principales	56	92 - 95
B. Determinación de las prioridades	60	96 - 107
Capítulo VIII- RECOMENDACIONES PRINCIPALES	66	
ANEXOS	71	

Capítulo I

LA CRISIS DE LA PLANIFICACION EN LAS NACIONES UNIDAS

La planifi-
cación en las
Naciones Unidas
está en crisis
y las diversas
críticas ...

1. La planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas está en crisis. El último plan de mediano plazo 1980-83 (tercero desde la iniciación de la experiencia de la planificación), presentado en septiembre de 1978 al CPC, todavía no ha sido aprobado por el Consejo Económico y Social ni por la Asamblea General. Su volumen excesivo (1.300 páginas), la forma en que presenta las estrategias y los objetivos de los diversos programas y el hecho de que se distribuyera con un retraso inaceptable han sido criticados en el propio informe del CPC y en las intervenciones de gran número de delegaciones. Se ha dicho, especialmente, que:

- el plan excede de un volumen razonable,
- muy a menudo, la descripción de las actividades previstas carece de precisión,
- no está claro el propio objeto del plan actual y que el contenido de los planes siguientes debería ser diferente,
- la división de las labores entre los diversos organismos de las Naciones Unidas no parece muy clara,
- debe aún perfeccionarse el enfoque integrado del proceso de planificación,
- la introducción del plan, que debería suministrar las orientaciones generales sobre las actividades de las Naciones Unidas, no responde a su objeto,
- los procedimientos de examen de los planes por los gobiernos no son satisfactorios,
- debería reconsiderarse la duración de los planes futuros,
- debería mejorarse la práctica de la evaluación como parte integrante del ciclo de planificación,
- debería definirse más claramente el carácter de las informaciones financieras que han de suministrarse en el plan,
- debería reorientarse el proceso de planificación.

2. El número y la diversidad de las críticas muestran, pues, la amplitud del malestar actual. Pero esta crisis de la planificación de mediano plazo constituye un fenómeno que no se da

/...

exclusivamente en las Naciones Unidas. Una crisis de la misma magnitud se ha producido o se está produciendo en la mayoría de los grandes organismos o de los grandes programas de las Naciones Unidas. La UNESCO cambió tres veces en seis años de método de planificación antes de llegar a una fórmula que la Conferencia General estimara satisfactoria y que todavía debe perfeccionarse. La OIT ensayó tres planes de mediano plazo antes de interrumpir este proceso para dedicarse a un examen del mismo orden del que se está realizando en las Naciones Unidas sobre la propia concepción del plan. La OMS está elaborando un sistema preciso de planificación de mediano plazo sobre la base de su Sexto Programa General de Trabajo. El UNICEF, por su parte, examina el tipo de plan que podría adoptar. Continúan las reflexiones sobre los métodos de la programación por países del PNUD. Los trabajos del CCCA relativos a la armonización de los sistemas de programación y sobre los métodos de planificación común progresan lentamente.

... muestran la amplitud de un malestar que es general en el sistema de las Naciones Unidas.

3. Pero, en todos los casos, las situaciones son comparables y los problemas que se examinan son los mismos. De manera general, se reconocen los méritos de los mecanismos establecidos, pero hay conciencia de que es indispensable perfeccionarlos, para que respondan a todas las esperanzas puestas en ellos. Todos reconocen que los instrumentos pacientemente elaborados - los planes de mediano plazo y los presupuestos por programas - han producido algunos resultados. Se reconoce que, en especial, han permitido obtener una descripción relativamente coherente de las actividades de las secretarías y facilitar la previsión de los recursos necesarios para cada programa. Asimismo, se ha facilitado el control de la ejecución, pues es posible identificar mejor las atribuciones de las diversas dependencias administrativas y fijar con más exactitud los límites de sus esferas respectivas. Por último, en varios casos, se han esbozado políticas o estrategias de programas, lo cual permite esperar que, algún día, los mecanismos funcionen en forma verdaderamente útil.

Todos reconocen el mérito de los instrumentos establecidos (planes de mediano plazo y presupuestos por programas) ...

4. En cambio, en la mayoría de los casos, el sistema actual no permite todavía:

- llenar el vacío que subsiste entre los objetivos generales y ambiciosos definidos en las resoluciones y los productos muy diversificados de las actividades cotidianas de las secretarías,
- fijar claramente las prioridades,
- elegir el contenido de los programas teniendo en cuenta los criterios del Nuevo Orden Económico Internacional,

Pero los objetivos fundamentales que se habían propuesto no se han logrado todavía.

/...

- por último, definir objetivos-metas suficientemente claros dentro de los diversos sectores de actividades.

Así pues, los objetivos fundamentales que se habían propuesto no se han logrado todavía.

En efecto, se trata de acrecentar la credibilidad de las organizaciones internacionales definiendo medidas limitadas pero eficaces y objetivos precisos

5. En definitiva, esta crisis de la planificación de mediano plazo refleja el deseo de los Estados Miembros de acrecentar la credibilidad de las organizaciones internacionales. Todos saben, por supuesto, que las resoluciones de los órganos intergubernamentales, a menudo formuladas en forma ambiciosa, expresan orientaciones, sugerencias o estímulos, más bien que soluciones precisas a los problemas de que se trata. Nadie piensa que sea suficiente aprobar resoluciones en favor de los derechos humanos para que tales derechos se respeten, ni hacer recomendaciones relativas al pleno empleo para que disminuya el desempleo. No se espera que las resoluciones sobre la alfabetización hagan desaparecer en forma instantánea el analfabetismo, ni que la adopción de tasas de crecimiento permita acelerar inmediatamente el ritmo del desarrollo. Lo que, en cambio, los Estados Miembros sí tendrían derecho a esperar sería que, en cada una de las esferas consideradas, las organizaciones internacionales emprendiesen actividades limitadas, pero razonablemente eficaces, en el marco así designado. También podrían esperar que se definieran claramente los objetivos precisos que se espera lograr y que se explicaran la índole y el tipo de las actividades que han de permitir lograrlos.

La mayoría de los programas no alcanzan actualmente el "umbral de credibilidad"

6. Ahora bien, ése no es el caso actualmente, por lo menos en las Naciones Unidas. Las críticas hechas al plan de mediano plazo actual parecen muy moderadas cuando se observa el grado de generalidad y trivialidad del estilo utilizado para describir las actividades de la mayoría de los programas. En definitiva, la presentación del documento no permite que ningún programa alcance un "umbral de credibilidad" razonable. Cuando se realiza un buen trabajo y se obtienen resultados positivos en el marco de un programa, el plan de mediano plazo no ofrece oportunidades de que esto se sepa, ni la posibilidad de que se verifique. El resultado más grave de tal situación es que, en conjunto, el consenso a que llegan los Estados Miembros sobre la necesidad de actuar en esferas determinadas va acompañado muy a menudo de un gran escepticismo.

Por consiguiente, lo que está en juego en la investigación es importante.

7. Por consiguiente, lo que está en juego en la investigación que el Comité del Programa y la Coordinación, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General han decidido realizar es, en definitiva, considerable. No se trata solamente de decidir la cuestión de la presentación o el contenido de un documento. Se trata de encontrar los mecanismos que llevarán a las organizaciones internacionales y especialmente a las Naciones Unidas a definir objetivos razonablemente accesibles y a demostrar que son capaces de lograrlos. Se trata, pues, de hacer que sus Estados Miembros crean en su eficacia. No es una tarea fácil.

/...

Capítulo II

TENTATIVA DE DIAGNOSTICO DE LAS CAUSAS DE LA CRISIS

8. Sin duda puede considerarse que la causa más inmediata de la crisis son los defectos del documento del último plan de mediano plazo. Todos los que intentaron leer ese texto no pudieron sino quedar desilusionados ante la acumulación de trivialidades, la utilización de fórmulas generales y vagas carentes de toda información, la falta de descripciones de políticas y objetivos, el reemplazo de la descripción de estrategias por listas de productos, etc.

Los defectos de presentación del último plan de mediano plazo son la causa inmediata de la crisis.

9. Pero estos defectos, tan generales que no hay programa libre de ellos, son a su vez un fenómeno que es preciso explicar. Indudablemente, el clima psicológico de la preparación del plan lo explica en parte. Los encargados de los programas consideran en general el trabajo de planificación como una labor que se superpone a sus tareas cotidianas, pero no aporta una verdadera contribución a éstas. Y no hay duda de que, en efecto, no resulta fácil ni agradable tener que describir la forma en que se trabaja, cuando la labor que se debe cumplir ya es de por sí difícil y tropieza con restricciones y dificultades de todo tipo. El escepticismo de los encargados de los programas y de sus colaboradores con respecto al proceso de planificación se explica también por el deseo de conservar el poder de determinar personalmente el camino que se ha de seguir en la ejecución del programa y evitar los controles exteriores, fuentes de posibles críticas. Pero todos esos factores juntos no pueden explicar por sí sólo un fracaso tan evidente.

pero es preciso explicar dichos defectos.

10. En tales condiciones, lógicamente es preciso cuestionar la metodología misma de la preparación del proceso. En definitiva, sólo una concepción errónea puede originar resultados tan extraños. No se trata aquí de examinar los detalles de las instrucciones distribuidas, sino los principios fundamentales sobre los cuales se basan. Es menester señalar que en las Naciones Unidas:

Es preciso cuestionar los propios métodos de planificación ...

- el proceso de planificación se ha impuesto a todos los servicios y, por consiguiente, se ha dado por sentado que es posible programar todas las actividades de la Organización;

- se ha impuesto una estructura uniforme para la presentación de todos los programas, como si la función de la organización internacional fuese siempre la misma en las esferas más diversas;

/...

- por último, se ha considerado que la labor de planificación debía realizarse dentro de plazos muy cortos y sin una carga apreciable de trabajo adicional, dando a entender así que no se trataba de un examen a fondo que exigiera esfuerzos excepcionales.

Sin embargo, la realidad muestra lo contrario:

- las disciplinas de programación no son aplicables a todas las actividades,

- las funciones de las Naciones Unidas varían considerablemente y exigen tratamientos diferentes,

- para su correcta ejecución, la labor de planificación exige una organización apropiada.

así como los principios en que se ha basado el proceso

11. Uno de los errores más perjudiciales para el establecimiento de un buen sistema de programación es pretender someter a disciplinas de previsión y organización ciertas actividades cuya naturaleza no se presta a tal tipo de tratamiento. La actual presentación de los planes de mediano plazo y los presupuestos por programas en las Naciones Unidas mantiene esta confusión de manera inútil e incluso peligrosa. En realidad, algunas actividades de las organizaciones internacionales, como las actividades políticas (Consejo de Seguridad, mantenimiento de la paz, desarme, etc.), las actividades de negociación o las funciones permanentes, no son programables. Si se tuvieran en cuenta el carácter imprevisible de los acontecimientos ante los cuales deben reaccionar determinados servicios y la regularidad de las funciones que desempeñan otros, sería mucho más fácil definir los tipos de disciplina que sería preciso respetar en el caso de las actividades verdaderamente programables.

Es necesario distinguir las diversas funciones que desempeñan las organizaciones internacionales, y adaptar a cada una de ellas las normas aplicables.

12. Tales actividades programables son aquellas para las cuales es posible definir objetivos precisos, razonablemente accesibles en plazos normales de algunos años, habida cuenta de los modestos recursos de que disponen las Naciones Unidas. En la esfera económica y social pertenecen a esa categoría de actividades de cooperación técnica, las actividades de cooperación internacional entre países de todo nivel de desarrollo, las actividades normativas o las actividades de estudio e investigación. Pero pretender aplicar en todos los casos el mismo marco de programación constituye una simplificación excesiva. Las actividades de las organizaciones internacionales en las esferas del transporte, la educación, los fondos marinos, la estadística, la estrategia del desarrollo, el comercio internacional, las finanzas públicas, las pesquerías, los derechos humanos, la seguridad social, el empleo, la erradicación de la viruela, las telecomunicaciones o la meteorología no son en absoluto comparables, ni en importancia

/...

ni en naturaleza. En otras palabras, las organizaciones internacionales no desempeñan la misma función en todas esas esferas. Al contrario, sus actividades son muy variadas, difíciles de definir con precisión y difíciles de diferenciar de las funciones que incumben a los gobiernos de países soberanos. La estructura que han acordado las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, gracias a la labor del CCCA, para armonizar la presentación de sus planes y sus presupuestos, y que distingue cuatro niveles - el programa principal, el programa, el subprograma y el elemento de programa - tal vez sea en tales circunstancias un marco demasiado simple para temas tan diferentes. Es preciso definir claramente las diversas funciones que las organizaciones internacionales desempeñan en las esferas económica y social, y las normas aplicables deben adaptarse a cada una de ellas. La estructura de la programación es, pues, uno de los problemas que exigen un examen muy detenido.

13. Por último, conviene señalar que la labor de planificación debe estar mejor organizada y recibir más atención. Para que un esfuerzo de investigación y de reflexión tan fundamental pueda rendir todos sus frutos, no basta con afirmar su importancia, sino que es preciso también brindar a quienes se pide que participen en esa labor las condiciones de trabajo, el tiempo y los recursos necesarios. En particular, ello implica:

Por último, es preciso organizar mejor la labor de planificación.

- no sólo que la importancia del proceso resulte clara para todos y que los métodos indicados para llevarlo a la práctica cuenten con la adhesión intelectual de quienes deban aplicarlos,
- sino, además, que el calendario de trabajo corresponda a la importancia del esfuerzo exigido y se extienda a lo largo de un período de tiempo suficiente,
- que el carácter excepcional de esta labor no se vea desvirtuado por una repetición demasiado frecuente del proceso,
- que se prevea también que los Estados Miembros puedan brindar tiempo y atención suficientes a los productos de los esfuerzos de las secretarías.

Capítulo III

LA ORGANIZACIÓN DE LAS TAREAS DE PLANIFICACION

A. Las dificultades resultantes de la organización actual

La asimilación absoluta de la labor de planificación solamente al plan de mediano plazo ...

14. El examen de la organización de la labor de planificación se debe hacer antes que el de los otros problemas, porque el tiempo y la importancia que se atribuyen al proceso condicionan en realidad sus métodos y su contenido. A este respecto, el marco actualmente definido presenta los inconvenientes más graves. En efecto, una razón de las dificultades con que se ha tropezado y de las malas interpretaciones que se han producido sobre el concepto mismo de la planificación ha sido la asimilación absoluta del proceso de planificación al de la preparación de un documento: el plan de mediano plazo.

15. Esa asimilación tiene dos inconvenientes principales:

ha implicado la idea de que todos los programas debían examinarse al mismo tiempo, y las contradicciones en lo tocante al volumen de la documentación han demostrado ser difíciles de superar.

- por una parte, ha implicado la idea de que los objetivos y las políticas de todos los programas de una organización deben examinarse al mismo tiempo. El examen simultáneo de una cantidad tan grande de cuestiones sumamente diversas ha demostrado ser, en la práctica, una labor casi imposible para todos los comités que han tratado de realizarla;

- por otra parte, ha planteado problemas muy difíciles respecto de la longitud del documento. Inevitablemente, han aparecido exigencias contradictorias acerca del número de páginas que deben dedicarse a la exposición de un programa. Para mantener un volumen razonable (aun cuando fuera muy considerable, por ejemplo 250 páginas) en el plan de mediano plazo, habría habido que dedicar tan sólo una docena de páginas a la exposición de cada programa principal. En cambio, para explicar todo lo que hubiera sido necesario decir para que los delegados pudieran comprender el contenido de un programa, se habría debido disponer en la mayoría de los casos de 60 a 100 páginas por programa principal. Las soluciones intermedias a que se llegó inevitablemente condujeron a documentos que eran a la vez demasiado largos e insuficientemente precisos.

La fórmula del "plan móvil" renovado cada dos años ...

16. Esas dificultades se han visto agravadas porque se eligió la fórmula de un plan "móvil", que se examinaría cada dos años. Esto condujo a que se asignara a la preparación de los planes tan sólo el intervalo que queda libre entre la preparación de dos presupuestos, es decir, apenas unos meses. De allí surgió una tendencia a considerar el plan como una especie de documento presupuestario complementario, menos preciso, menos restrictivo y finalmente menos importante que

/...

el presupuesto, puesto que no desembocaba en decisiones financieras. Se necesitaría una atmósfera intelectual totalmente distinta para dar a esta actividad la importancia que los Estados Miembros le atribuyen.

condujo a que se asignaran solamente algunos meses a la preparación de este documento.

17. Comprobar esas dificultades no basta para descubrir inmediatamente su solución. Sin embargo, de su examen se desprende que las investigaciones podrían orientarse en varios sentidos, respecto de:

- la naturaleza de los propios instrumentos de planificación,
- la duración razonable de la labor de preparación de los planes,
- el ritmo al que deben ajustarse esos documentos: plan de horizonte fijo o plan móvil,
- el problema de la posible consulta a los Estados Miembros sobre la definición de las políticas de los programas principales.

B. Posible utilización de los "estudios a fondo" de programas

18. Ya hemos señalado, especialmente en el informe sobre la planificación de mediano plazo en el sistema de las Naciones Unidas publicado en 1974, que dos organizaciones, la OIT y la OMS, utilizaban en sus actividades de examen del programa el sistema de los "estudios a fondo" por programa 1/. Este sistema consiste en presentar cada año al Consejo de Administración uno o más estudios, de aproximadamente 60 a 100 páginas cada uno, dedicados al examen detallado de la política de un programa (o de un programa principal). El estudio comprende generalmente una parte descriptiva y evaluativa sobre el pasado, un análisis de los cambios de orientación a que pueden dar lugar el reconocimiento de los errores cometidos o la evolución de la situación, y propuestas sobre orientaciones para el futuro. Esta práctica parece haber sido abandonada en la OMS, pero se ha seguido aplicando con alguna irregularidad, en la OIT 2/. No se puede decir que se tratara en ambos casos de instrumentos que correspondieran en verdad al proceso de planificación, pero la adaptación de ese sistema de estudios a los problemas que han de resolverse es perfectamente posible.

El método de los "estudios a fondo" ya en uso en dos organizaciones ...

1/ Párrafo 40 del informe.

2/ Los tres documentos más recientes se refieren a la seguridad social, el desarrollo rural integrado y las estadísticas.

se podría adaptar a las necesidades de las Naciones Unidas.

19. En realidad, no es posible reemplazar el plan de mediano plazo por una serie completa de estudios en profundidad. La razón es que resulta difícil imaginar que el CPC, por ejemplo, pueda examinar cada año más de tres o cuatro estudios a fondo. En tales condiciones, para analizar todos los programas principales de las Naciones Unidas en las esferas económica y social se requieren alrededor de seis años. Por lo tanto, examinando solamente estudios de esa clase, no se puede definir una política coherente y global para la totalidad de los programas y para un mismo período. Así, pues, el instrumento denominado "plan de mediano plazo" sigue siendo indispensable.

20. En cambio la adopción de un sistema de "estudios a fondo" podría facilitar considerablemente, al mismo tiempo, la labor de planificación y la presentación del plan de mediano plazo. Esos estudios podrían utilizarse de la siguiente manera:

Estos estudios podrían, en una primera versión servir de documento preparatorio para la labor de planificación ...

a) En una primera etapa, al comienzo de la labor de planificación, se podrían preparar en una primera versión, para que sirvieran de documento preparatorio del plan de mediano plazo. Tales "estudios a fondo (primera versión)" podrían tener un tamaño de 40 a 100 páginas aproximadamente. Se prepararían según un esquema tipo que se describirá en el capítulo VII sobre las políticas de programas y que sería igual al utilizado para los capítulos del plan de mediano plazo. Servirían a los encargados de los programas principales para definir su política y los objetivos cuya aprobación desearan ya los comités de expertos (comisiones especializadas) para estudiar y tratar el contenido de los programas principales.

b) Esos documentos, acompañados de todas las observaciones y sugerencias hechas por los comités de expertos consultados durante el proceso de planificación, se resumirían a continuación en una cantidad de páginas mucho más limitada para la preparación de las partes correspondientes a cada programa principal dentro del plan de mediano plazo.

luego, en una segunda versión, completados por estudios de evaluación, servir para un examen continuado de los programas principales por los

21. c) Esos "estudios en primera versión" también servirían para la preparación de los estudios que se habrían de presentar al CPC y al Consejo Económico y Social, según un ritmo que establecerían estos comités (probablemente, de tres a cinco por año), para un examen profundo de cada uno de los programas principales. Los "estudios a fondo en segunda versión" deberían ir acompañados de estudios de evaluación de cada uno de los programas, cuyos resultados se expondrían al comienzo de dichos documentos. Así, la política propuesta para el futuro se basaría en un análisis de los resultados obtenidos merced a la política aplicada en el pasado. Este examen permitiría efectuar las revisiones necesarias y daría por resultado una mejor integración

de los mecanismos de evaluación y de los mecanismos de programación. En tales condiciones, la labor de planificación y de programación representaría un proceso continuado, a través del cual los comités intergubernamentales estarían asociados permanentemente a la tarea de reflexión sobre la orientación de las actividades de las Naciones Unidas: de este modo, la definición de los planes de mediano plazo se vería considerablemente facilitada en el futuro.

comités intergubernamentales.

C. Duración de la preparación. Plan de horizonte fijo.
Consultas con los Estados Miembros

22. La necesidad de someter los estudios a fondo (primera versión) al examen de los comités de expertos competentes dilataría la preparación del plan de mediano plazo más allá del plazo actualmente previsto. Al tratar de definir un calendario razonable, se tropieza con restricciones a veces contradictorias:

- la duración de la preparación no debería superar un período de 15 a 20 meses, para evitar la dispersión de esfuerzos y no dificultar las previsiones alargando demasiado los plazos,
- sin embargo, durante dicho período debería ser posible celebrar, sobre la base de documentos bien preparados, una serie importante de consultas, en particular con los comités de expertos especializados, cuyo calendario de reuniones por lo común coincide difícilmente con un período tan breve,
- es menester, además, organizar durante ese período las consultas con los servicios regionales y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, para hacer posible la planificación conjunta,
- por último, es preciso prever en el calendario de preparación el lugar que habrá que reservar a la introducción del plan de mediano plazo.

La elaboración de un calendario razonable debe superar restricciones contradictorias.

23. La utilización de algunos procedimientos especiales y la elaboración de un calendario muy preciso permitirían superar estas dificultades. Por ejemplo, es posible prever:

- a) un período de cuatro meses, aproximadamente, para la preparación de los estudios a fondo en primera versión, en la inteligencia de que los servicios regionales participarían en esa preparación,
- b) cuatro meses, aproximadamente, para las consultas con los diversos comités de expertos o, a veces, con los

La utilización de procedimientos especiales permitiría elaborar un calendario de unos 18 meses.

comités intergubernamentales y sus órganos subsidiarios, así como para las consultas con las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con miras a la planificación conjunta.

Para llevar a cabo en un plazo tan breve las consultas con esos diversos comités, evidentemente sería necesario recurrir a procedimientos especiales, tales como la convocación de períodos extraordinarios de sesiones de los comités o la celebración de consultas por escrito con sus miembros, o una combinación de ambos mecanismos.

c) uno o dos meses para la centralización de las observaciones, sugerencias o modificaciones formuladas por los comités de expertos, a fin de terminar la preparación del resumen que constituirá el proyecto de plan de mediano plazo.

d) por último, un período de seis a siete meses (mayo a octubre/noviembre) para la consideración del proyecto por el CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

Un calendario de este tipo haría necesario que el proceso comenzara entre un año y 15 meses antes de la presentación del plan a mediano plazo al CPC (período de sesiones de mayo), lo que significaría, por ejemplo, que la preparación de un plan de mediano plazo que empezara a regir en 1982 debería iniciarse en febrero/marzo de 1980.

24. Evidentemente, no es posible repetir demasiado a menudo una labor de tanta importancia y tanta duración. En consecuencia, sería menester abandonar la idea de un "plan móvil" cuya preparación debe volver a iniciarse cada dos años. Así, pues, sería necesario, como por lo demás ha recomendado el CCCA, prever la adopción de un plan "de horizonte fijo", cuya preparación se ha de reiniciar con mucha menos frecuencia.

Pero, en tales condiciones, sería necesario adoptar un sistema de "planificación de horizonte fijo".

La adopción del plan de horizonte fijo, como señalamos en nuestro último informe sobre la programación en las Naciones Unidas (A/33/226), presentaría además la ventaja de ser más compatible con el establecimiento de plazos fijos para los objetivos-metas que deberán servir de elementos de base para el plan.

25. A efectos de permitir una preparación seria y detallada del plan de mediano plazo, recomendamos, pues:

- la adopción del sistema de un plan de horizonte fijo,
- la definición de un calendario preciso de preparación, lo que significa que, en el marco del esquema indicado en el párrafo 23, la Secretaría debería establecer instrucciones que fijaran rigurosamente el desarrollo de las diversas etapas de la preparación del plan.

/...

26. Un detalle que podría seguir suscitando algunas dudas es el relativo a la posibilidad de consultar directamente a los Estados Miembros durante la preparación del plan a mediano plazo.

La posibilidad de definir un consenso de la comunidad internacional sobre los objetivos de cada uno de los programas principales es una cuestión muy seria, por lo cual es preciso considerar todo lo que pueda contribuir al logro de dicho consenso. Al respecto, cabe señalar que las consultas con un comité de expertos sólo permiten conocer la opinión de una parte de los Estados Miembros o, más exactamente, de los especialistas en diversas materias que algunos Estados Miembros han podido enviar como delegados a esos comités o comisiones.

También sería posible establecer un procedimiento de consulta directa con los Estados Miembros.

Ahora bien, no es imposible que en algunos casos la composición de un comité de expertos encargado de opinar sobre un programa otorgue demasiada influencia a los intereses de los miembros de una profesión determinada, en contraposición a los intereses de los usuarios. Cada profesión tiene sus intereses y sus concepciones particulares, que no coinciden necesariamente con los de quienes utilizan sus servicios.

Tales consideraciones llevan a pensar en la posibilidad de organizar un procedimiento para celebrar consultas por escrito con cada uno de los Estados Miembros, que permitiera recoger las opiniones de todos los servicios competentes de los propios países (directores especializados de los ministerios técnicos, directores de institutos, etc.).

Si el CPC y el Consejo Económico y Social consideraran que este método resulta aconsejable, sería necesario prever la inclusión del procedimiento de consulta en el calendario cuyo establecimiento se propuso en el párrafo precedente. Sin embargo, no parece que por ello fuera menester prolongar la duración de la preparación del plan. Las consultas con los Estados Miembros podrían muy bien realizarse, sobre la base de los "estudios a fondo en primera versión", al mismo tiempo que las consultas con los diversos comités (y también, quizás, con algunas organizaciones no gubernamentales).

Capítulo IV

LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS PROGRAMAS

La estructura
administrativa
...

27. En principio, el problema de la estructura de los programas no es más que otro aspecto del problema de la estructura administrativa de las secretarías. Es sabido que tal problema se les plantea casi continuamente a las organizaciones, que cada año se ven encomendar nuevas tareas, deben adaptarse constantemente a un mundo cambiante y, en definitiva, presentan un crecimiento bastante regular. Históricamente, los problemas de estructura administrativa se han resuelto de dos maneras:

- regularmente, de presupuesto en presupuesto, mediante el aumento de la cantidad de puestos y pequeños reajustes,
- periódicamente (en promedio, cada cinco años, más o menos) mediante procesos de "reestructuración".

Una jerarquía administrativa bastante uniforme ha proporcionado a esta estructura los sucesivos niveles de complejidad necesarios: Departamentos, Oficinas, Divisiones, Secciones, etc.

ha servido de
modelo para la
determinación
de la estruc-
tura de los
programas.

28. Es natural que esa estructura administrativa haya servido de modelo para la determinación de la estructura de los programas. Es probable que, en distintas oportunidades, se haya afirmado que las estructuras no debían superponerse y se haya intentado, por ejemplo, reagrupar en un mismo programa principal actividades tendientes a la realización de un mismo objetivo que estaban repartidas entre distintas dependencias ^{3/}. No obstante, por útiles que sean estas agrupaciones sólo confieren a la estructura de los programas una originalidad relativa. A cierto nivel, el de programa o subprograma, reaparece siempre la identidad con el nivel de la División o de la Sección. Por lo demás, es completamente natural que así ocurra y, sin duda, se debe fomentar la búsqueda del mejor tipo de coincidencia posible. Sin embargo, ello no debería impedir que se viera la originalidad propia de las estructuras de los programas, cosa que hasta ahora no ha sucedido. Así, pues, es preciso llevar adelante esta investigación por caminos distintos de los que se han transitado hasta ahora.

^{3/} En el caso de las Naciones Unidas, las actividades de la Sede y de las regiones se incluyen en un mismo "programa principal". En la UNESCO, varios departamentos de la Organización (Educación, Ciencias, Cultura) cooperan para lograr un mismo objetivo (derechos humanos, participación de la mujer en el desarrollo, sistema de información, etc.).

29. Es bien conocida la estructura de programas en cuatro niveles, respecto de la cual se han puesto de acuerdo las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En un anexo de un informe anterior 4/, ya hemos citado las definiciones que da el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas para los cuatro niveles, y volvemos a reproducir dicho anexo en el presente informe debido a la importancia de estos conceptos y del examen crítico a que llevará el estudio de los resultados de su aplicación en algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (anexo I).

La utilización de la estructura de programas en cuatro niveles (aprobada por el CAC) ...

30. El examen de la estructura actual de los programas de las Naciones Unidas y los de las otras tres grandes organizaciones del sistema puede dar, a primera vista, una impresión de homogeneidad y lógica, Así, por ejemplo, las estadísticas relativas a la cantidad de programas principales, programas y subprogramas, en lo que respecta a los subsectores económicos y sociales (que consideramos programables)* ofrecen los datos siguientes:

<u>Organizaciones</u>	<u>Programa principal</u>	<u>Programa</u>	<u>Subprograma</u>
Naciones Unidas	19 <u>5/</u>	103 <u>6/</u>	335
UNESCO	10	41 <u>7/</u>	165
OIT	15 <u>8/</u>	78 <u>9/</u>	208
OMS	9 <u>5/</u>	46	n.d.

en los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas ofrece, a primera vista una impresión de homogeneidad

El orden de magnitud del número de elementos de programa, por lo menos en las Naciones Unidas, puede calcularse en alrededor de 1.500 (de 2 a 20 elementos de programa por cada subprograma, con un promedio de entre 4 y 5) y los órdenes de magnitud son los mismos para la UNESCO y la OIT (entre 1.000 y 1.500, aproximadamente). Por lo tanto, puede parecer que se trata de una estructura razonablemente homogénea, que comprende, en cada gran organización de importancia comparable, entre 10 y 20 programas principales, algunas decenas de programas, dos o tres centenares de subprogramas y algo más de un millar de elementos de programa.

* No incluimos en estas listas los programas principales de carácter político o administrativo. Véanse las listas en los anexos.

4/ A/33/226-Informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas - capítulo II-1, anexo I.

- 5/ De los cuales uno tiene sólo un programa.
- 6/ De los cuales dos tienen sólo un subprograma.
- 7/ De los cuales uno tiene sólo un subprograma.
- 8/ De los cuales cuatro tienen sólo un programa.
- 9/ De los cuales 41 tienen sólo un subprograma.

31. Sin embargo, un examen más profundo permite hacer comprobaciones más detalladas. Por de pronto, las dimensiones de los diversos niveles son sumamente variables. En las Naciones Unidas existen subprogramas que emplean un número 15 veces mayor de funcionarios del cuadro orgánico que algunos programas y programas principales.

Por ejemplo, un subprograma titulado "Desarrollo y evaluación de programas", correspondiente al programa "Coordinación normativa" de la ONUDI, emplea aproximadamente 147 funcionarios del cuadro orgánico, mientras que el programa principal "Economía y tecnología oceánicas" sólo emplea nueve.

El nivel de programa principal comprende conjuntos de actividades que emplean entre 9 y 645 funcionarios del cuadro orgánico, y no permiten definir una dimensión media (véase el anexo II).

Sin embargo, un examen más profundo revela que la utilización de los diversos niveles no es muy racional, ni en lo que respecta a las dimensiones ...

Así, por ejemplo, hay un programa principal con 645 funcionarios del cuadro orgánico, dos con más de 200, tres que tienen entre 100 y 150, cuatro que tienen entre 50 y 100, cuatro que tienen entre 30 y 40, y uno con 9. El nivel de los programas (cuya importancia varía de 9 a 368 funcionarios del cuadro orgánico) y el nivel de los subprogramas (que emplean entre 1,3 y 147 de dichos funcionarios) no presentan mayor homogeneidad que los programas principales en lo que respecta a sus dimensiones.

En la OIT (véase el anexo III), la homogeneidad de las dimensiones es un poco mayor, ya que con excepción de un programa principal, que emplea solamente dos funcionarios del cuadro orgánico, los demás tienen entre 20 y 125. El orden de magnitud de los programas varía entre 1 y 22 funcionarios del cuadro orgánico, y el de los subprogramas entre un mes de trabajo de un funcionario del cuadro orgánico y 16 funcionarios de dicho cuadro. En promedio, los niveles utilizados en la OIT son de una dimensión mucho más limitada que los de las Naciones Unidas.

En la OMS (véase el anexo IV), las dimensiones varían de 7,2 funcionarios del cuadro orgánico a 217, en lo que se refiere a los programas principales. Como en los presupuestos no se indican los efectivos correspondientes a los programas, debemos proporcionar indicaciones de las dimensiones en dólares.

La importancia de los programas varía de 1 millón de dólares (programa titulado "Planificación del programa de actividades generales", del programa principal "Sustancias profilácticas, terapéuticas y de diagnóstico") a 80,8 millones de dólares (programa titulado "Programa especial de investigaciones y enseñanzas sobre enfermedades tropicales", del programa principal "Lucha contra las enfermedades transmisibles").

En la UNESCO (véase el anexo V), el porcentaje de los recursos de los programas que se destina a los grandes objetivos varía de 0,6% (población) a 25% (acción educativa). Las diferencias en la importancia que se asigna a los "objetivos" (designación utilizada en los programas en la UNESCO) va de 188.000 dólares (objetivo 2.2 "Función del Derecho Internacional") a 11,8 millones de dólares (objetivo 4.3 "Formación e investigación científicas y tecnológicas"). Las diferencias en lo que respecta a los "temas" (designación que la UNESCO emplea para los subprogramas) van de 40.000 dólares (tema 9.3/04 "Educación del público en general con respecto a la función de los medios de comunicación social") a 3.294.000 dólares (tema 5.1/02 "Formación de personal calificado").

32. Si se considerara exclusivamente el criterio de las dimensiones, para que esta clasificación tuviera una apariencia más racional habría que elevar ciertos subprogramas al nivel de programas y ciertos programas al nivel de programas principales. Sin embargo, la falta de homogeneidad en estos diversos niveles no se limita a las diferencias de dimensión.

33. Es probable que la clasificación a nivel de los programas principales parezca bastante clara.

Se trata, en general, particularmente en las Naciones Unidas, de grandes sectores de actividades correspondientes a clasificaciones tradicionales, utilizados por las administraciones públicas nacionales: Transporte, Población, Comercio, Industria, etc. Para la OMS, se trata de problemas bien identificados en materia de salud; desarrollo y servicios de sanidad, salubridad del medio ambiente, prevención de las enfermedades transmisibles, etc. El mismo enfoque se encuentra en la OIT para los programas principales del tipo: Formación, Empleo, Seguridad Social. Pero la OIT también utiliza el programa principal para clasificar actividades de cooperación técnica por regiones: Gestión de los programas de actividades prácticas en Africa, Programas y actividades prácticas en las Américas, etc., lo que introduce ya una seria discrepancia en lo tocante a la utilización de este concepto. Por último, la UNESCO ha adoptado una clasificación por "objetivo principal" que sólo coincide parcialmente con las grandes divisiones de su estructura administrativa: fortalecimiento de la paz, el hombre en el centro del desarrollo, el hombre y su medio, etc.

ni en lo tocante a los de los principios aplicados para la clasificación de las actividades.

34. Pero la utilización de los niveles "programas" y "subprogramas" pone de manifiesto discrepancias de concepto mucho más importantes.

En las Naciones Unidas, el nivel de programa sirve para concentrar:

- o bien todas las actividades de un servicio determinado (un departamento o una comisión económica regional) dentro de un programa principal.

Por ejemplo, los seis programas del programa principal "Asentamientos humanos" son los de la Sede (programa 1) y los de las cinco Comisiones Económicas Regionales (programas 2 a 6).

- o bien las actividades correspondientes a un sector tradicional del mismo tipo que el de los programas principales.

Por ejemplo, la UNCTAD distingue los programas "Dinero, finanzas y desarrollo", "Productos básicos", "Manufacturas", "Transporte marítimo", "Transmisión de tecnología", "Seguros", etc. (los diez primeros programas) antes de utilizar los otros cinco programas (11 a 15) para las actividades de las cinco Comisiones Económicas Regionales en todas las esferas del comercio internacional.

35. La OMS distingue sistemáticamente dentro de cada "programa principal":

- un "programa" dedicado a la "Planificación del programa y actividades generales";

- una serie de "programas" que constituyen un desglose relativamente lógico de las actividades del programa principal.

Por ejemplo, el "programa principal", "Enfermedades Transmisibles", distingue cuatro programas por tipo de enfermedad (Paludismo, Enfermedades bacterianas y víricas, Erradicación de la viruela, Ceguera) y cuatro programas por tipo de organización de lucha contra el contagio: "Vigilancia epidemiológica", "Inmunización", "Investigaciones sobre enfermedades tropicales", "Biología de los vectores y lucha antivectorial".

La OIT también incluye en cada programa principal un programa dedicado a la "Dirección del Departamento". Los otros están dedicados, como en la OMS, al desglose por esfera de actividades.

Así, por ejemplo, el programa principal "Condiciones y medio ambiente de trabajo" distingue entre "Condiciones de trabajo y de vida", "Seguridad e higiene del trabajo" y "Cuestiones relativas a las trabajadoras".

En la UNESCO, los "programas" son "objetivos" identificados por la propia Conferencia General en el momento de la preparación del último plan a plazo medio. Por consiguiente, jamás se trata de programas establecidos en función de una estructura administrativa. Se trata de categorías de actividades dentro de un mismo objetivo principal.

Por ejemplo, el programa principal en materia de educación comprende programas: sobre las políticas y la planificación de la educación, la administración de la educación, las estructuras educativas, el contenido de la educación, la educación de los adultos, la enseñanza superior y la sociedad.

36. El nivel de subprograma se distingue muy mal del nivel de programa.

En las Naciones Unidas, se trata del desglose del contenido de los programas por categoría de actividades.

Por ejemplo, el programa principal "Asentamientos humanos", desglosado en seis programas (uno para la Sede y uno por Comisión Económica Regional) presenta un desglose en subprogramas que es casi igual para todos los programas. Así, los programas 1, 2, 3 y 4 tienen el mismo subprograma 1, "Políticas y estrategias de asentamiento", el mismo subprograma 2, "Planificación de los asentamientos", en tres casos existe el mismo subprograma 4, "Políticas de utilización del terreno", etc.

En la OIT se utiliza un nivel de subprograma, ya para situar en él una estructura administrativa tal como "Dirección y apoyo del programa", que se emplea en muchísimos casos, ya para efectuar desgloses por categorías lógicas.

Por ejemplo, el programa 70/20, "perfeccionamiento del personal de dirección", comprende subprogramas para el "desarrollo general de la competencia para la gestión" (subprograma 1), para el "perfeccionamiento del personal de dirección en sectores seleccionados" (subprograma 2), en "las pequeñas empresas" (subprograma 3), en "las zonas rurales" (subprograma 4), para la "colaboración del personal de dirección en los objetivos sociales" (subprograma 5).

El nivel de subprograma se distingue muy mal del nivel de programa.

Al parecer, se trata allí del caso más general. Sin embargo, cabe observar que ciertos subprogramas parecen corresponder a un solo elemento de programa.

Por ejemplo, en el programa 100/70, "Reuniones de Industria", se encuentran subprogramas titulados "Comisión del Hierro y del Acero (décima reunión)", "Segunda Reunión técnica tripartita para las industrias gráficas", "Tercera Reunión técnica tripartita para la industria de la madera", y hasta un subprograma "Preparación de informes".

En la OMS, los subprogramas no figuran en los presupuestos, que únicamente consignan listas de proyectos a nivel mundial e interregional. En cambio, los documentos de planificación incluyen listas de actividades clasificadas en función de objetivos (targets) perseguidos por los propios Estados miembros. Respecto de cada actividad, se indica de manera gráfica (por medio de figuras sombreadas) el nivel de importancia que representa para cada región, pero no se proporcionan otros datos precisos, ni en materia de personal ni en materia de costos. De todas maneras, se trata de un desglose de programas por categorías lógicas.

En la UNESCO, los subprogramas (que se llaman "temas" en el presupuesto y "metas" en el plan) representan también un desglose de los programas en tipos de actividades. Se está haciendo un esfuerzo encaminado a encontrar para cada tema un objetivo-meta preciso y limitado en el tiempo, pero el concepto actual de esta estructura no facilita la búsqueda.

En cambio el nivel de los elementos de programa es muy fácil de identificar.

37. En cambio, los elementos de programa en todas las organizaciones responden a una tipología mucho más clara y conocida. Se trata aquí de las actividades cotidianas a nivel de la ejecución de los programas. Corresponden a productos -- esto es, estudios, informes, directivas, convenciones, reuniones, seminarios, proyectos, etc. -- que son del mismo tipo en todas las organizaciones 10/.

Sin duda, algunas anomalías podrían corregirse aunque

38. En definitiva, este examen rápido de la estructura de los programas de cuatro organizaciones pone de manifiesto en primer lugar las anomalías que sin duda podrían corregirse si se introdujera un rigor más grande y se aceptara una disciplina común. En general, las organizaciones tropiezan con grandes dificultades para distinguir la estructura de programa de la estructura administrativa. Como consecuencia

10/ Recordamos aquí que la recomendación No. 2 de nuestro informe anterior (A/33/226 - Informe sobre la programación y la evaluación en las Naciones Unidas) se refería al perfeccionamiento de un sistema más preciso de identificación de los productos en el presupuesto y a la preparación de un informe por el Secretario General sobre la nomenclatura y la definición de tales productos. Esa recomendación, aceptada por el Secretario General, fue aprobada por el CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

de ello, algunos de los niveles se utilizan para describir actividades administrativas que no se pueden integrar en las categorías lógicas ("Dirección del departamento", o "Planificación del programa y actividades generales"). En las Naciones Unidas, tal anomalía resulta particularmente visible, pues el nivel de los programas corresponde a veces a categorías lógicas y a veces a categorías administrativas; además, la confusión aumenta porque la dimensión de los niveles de programa principal, programa y subprograma es claramente distinta según los departamentos. En la ONUDI, por ejemplo, el nivel de los programas corresponden en realidad al de los programas principales de los departamentos de asuntos económicos y sociales.

Sin duda tales anomalías podrían corregirse o eliminarse si las organizaciones en su conjunto adoptasen una estructura lógica en el desglose en programas y subprogramas, sin sujeción a la estructura administrativa.

39. Sin embargo, tales correcciones no resolverían el problema. Incluso en caso de una estructura de programas establecida sólo en función de categorías lógicas, sigue siendo sumamente difícil determinar los criterios en virtud de los cuales se definen los diversos niveles. Sólo es posible citar muy pocos ejemplos que respondan a las definiciones teóricas aprobadas por el CCCA.

40. Por último, de los cuatro niveles existentes, dos son relativamente claros: el del programa principal, que corresponde generalmente a una esfera de actividades tradicionales, y el del elemento de programa, que corresponde a los diversos medios de acción clásica de las organizaciones internacionales. En cambio, los conjuntos llamados programas y subprogramas representan tentativas de reagrupamiento de actividades que obedecen a un deseo de clasificación. Pero no existen criterios precisos, ni para efectuar tal clasificación ni para determinar en qué se distingue un programa de un subprograma. En fin, la relación entre esta clasificación y la determinación de objetivos precisos sólo se manifiesta muy excepcionalmente.

Así, pues, aún queda por idear una verdadera estructura de programas, que sea una estructura por objetivos y se establezca en función de los criterios conocidos.

no se modifi-
cara la estruc-
tura actual ...

pero no se resol-
vería el problema
fundamental.

De los cuatro nive-
les existentes,
sólo dos son fácil-
mente utilizables:
falta idear una ver-
dadera estructura
de programas.

Capítulo V

ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTRUCTURA DE PROGRAMAS POR OBJETIVOS

A. Distinción de las actividades programables y las no programables

El establecimiento de una estructura por objetivos exige una modificación de los métodos e incluso de los hábitos intelectuales.

41. Una estructura de programas, para responder a tal denominación, debe haber sido establecida por objetivos. Es necesario también que estos objetivos sean precisos, claros y realmente accesibles dentro de plazos fijos, y que se pueda verificar si se han alcanzado al final del período previsto, evaluando los resultados obtenidos. Para establecer una estructura de esta índole es necesario, pues, transformar los métodos actualmente en vigor e incluso modificar los hábitos intelectuales que han llevado a utilizarlos.

42. Como acabamos de ver, en la actualidad el método de preparación de los programas abarca las siguientes etapas:

a) Definición de los objetivos generales por las resoluciones de los órganos intergubernamentales;

Es necesario reemplazar los métodos actuales, que se basan en la utilización de los elementos de programa, por una estructura fundada en objetivos - metas a plazo fijo.

b) Investigación, por los directores de programas, de las actividades que podrían corresponder a tales objetivos. Esta investigación los lleva a utilizar una variedad de actividades que es casi igual en todas partes: reuniones de expertos, seminarios, estudios y publicaciones, publicaciones periódicas (cartas informativas, revistas, anuarios), proyectos de asistencia técnica y cursos de capacitación. A veces, se agregan a esta tipología actividades más excepcionales, como celebración de conferencias mundiales, años internacionales, etc.

c) Cuando se define de esta manera una lista de actividades, se procura reagruparlas en diversos conjuntos de aspecto lógico. Son los "programas" y los "subprogramas", inventados por el proceso de la planificación, inspirados por lo general en la estructura administrativa existente y en realidad posteriores a las verdaderas decisiones.

d) Por último, se invita a los comités intergubernamentales a formular observaciones sobre los resultados de esa labor de reagrupación: es la presentación del plan de mediano plazo, que se efectúa en las condiciones discutibles que han dado lugar a la crisis actual.

43. Lo pertinente es reemplazar este proceso por otro totalmente diferente, que, en lugar de partir de una transformación de los grandes objetivos en elementos de programa, se base en un diálogo entre los Estados miembros y la Secretaría sobre la definición de los objetivos-metas a plazo fijo.

44. Para obtener un resultado de esta índole, es indispensable en primer término analizar qué hacen actualmente las organizaciones internacionales, es decir, identificar los diferentes tipos de funciones que desempeñan. Con este fin, en el cuadro que aparece más abajo se propone una tentativa de clasificación general de las grandes categorías de actividades de esas organizaciones.

En el cuadro que sigue se propone un análisis de las categorías de actividades.

Dicho cuadro hace posible:

- analizar las grandes categorías de actividades de las organizaciones internacionales (columna 1) en distintos tipos de actividades más detalladas (columna 3);
- distinguir (columna 4) las actividades programables de las que no lo son, y en particular aislar las funciones continuas;
- tener una primera idea (columna 5) de los tipos de objetivos-metas a plazo fijo que deberían permitir llegar a actividades programables.

B. Tipología de los programas en función de la dosificación de los tipos de actividades

45. En esta etapa del análisis, hay que señalar que los diferentes tipos de actividades que se diferencian en la columna 3 (investigaciones, reunión y difusión de información, servicios consultivos, formación, etc.) se utilizan en la mayoría de los casos dentro de un mismo programa o de un programa principal. En efecto, la mayoría de los programas tienen:

- algunas actividades continuas (por ejemplo, las publicaciones periódicas, las reuniones regulares para intercambio de información, etc.)
- actividades de investigación aplicada (por ejemplo, investigaciones sobre el perfeccionamiento de los métodos utilizados, sobre la armonización de los métodos entre sistemas diferentes, etc.):

La mayoría de los programas son combinaciones ...

/...

- actividades de formación (formación de los especialistas necesarios para la aplicación de políticas);
- actividades de prestación de servicios consultivos;
- actividades de difusión de normas aprobadas o recomendadas por las reuniones de expertos o los comités intergubernamentales;
- etc.

46. La dosificación de esos distintos tipos de actividades es variable. Por ejemplo, algunos programas principales de las Naciones Unidas (Población o Estadística) tienen una proporción muy importante de actividades continuas (entre el 30 y el 50%) (reunión y difusión de informaciones sobre la situación de la población mundial o sobre las estadísticas en general), una proporción muy importante de investigaciones aplicadas y por último, una determinada cantidad de actividades de cooperación técnica (servicios consultivos, formación).

Algunos otros programas, como determinados programas de la UNCTAD (por ejemplo, Materias primas) comprenden:

- una parte importante de actividades de apoyo de negociaciones (preparación de reuniones, datos e informes necesarios para las negociaciones sobre el Fondo Común);
- una parte de investigaciones (sobre la estructura de los mercados de las materias primas, sobre los métodos de diversificación, sobre el mejoramiento de la competitividad de determinados productos, etc.).

y la dosificación de los distintos tipos de actividades es variable.

Otros programas están orientados sobre todo hacia la difusión de normas. Tal es el caso de todos los programas relativos a los derechos humanos, tanto en las Naciones Unidas como en la UNESCO (si bien dichos programas comprenden una parte importante de investigación), y del programa principal "Derechos humanos y normas internacionales del trabajo" de la OIT. También entran en esta categoría los códigos de conducta del programa de Empresas transnacionales. Por último, determinados programas contienen una proporción muy elevada de actividades de cooperación técnica. El año pasado destacamos el ejemplo del programa de Administración y hacienda públicas de las Naciones Unidas. Se podría citar asimismo el programa principal "Recursos naturales y energía", en el que la cooperación técnica parece representar más del 75% de las actividades en la Sede.

En los programas de la ONUDI, las actividades de cooperación técnica parecen representar también una parte muy importante, probablemente más del 50% del conjunto.

/...

1 Categoría principal de actividades	2 Objetivos generales	3 Tipos de actividades de las secretarías	4 Posibilidad de programación	5 Tipos de objetivos-metas previsibles	6 Ejemplos concretos de estos tipos de actividades
I. Apoyo a las negociaciones	Lograr consensos en nuevas esferas	*Reunión y difusión de información (informes para los comités, etc.) → *Programas de investigación de mediano plazo → *Servicios de conferencias → *perfeccionamiento de estos servicios →	No programable Programable → Función continua Programable →	Exploración de una esfera precisa de investigación → Realización de una reforma precisa destinada a mejorar el funcionamiento →	Negociaciones sobre problemas políticos, Nuevo Orden Económico Internacional, Estrategia del Desarrollo, Precio de los productos básicos, Fondos marinos
II. Actividades de cooperación internacional	Organizar las relaciones internacionales en esferas determinadas. Contribuir al desarrollo (particularmente en los países en desarrollo)	*Reunión y difusión de información → *Actividades de transmisión de tecnología → -servicios consultivos → -formación → -suministro de equipo → *Investigaciones aplicadas → *Definición de normas aplicables a las relaciones internacionales → *Definición de normas aplicables por los países →	Difícilmente programable (a menudo, función continua) Programable → Programable → Programable → Programable → Parcialmente programable → Parcialmente programable →	Puesta a disposición de los países de elementos para el desarrollo tales como: -creación de instituciones → -preparación de material de formación → -formación de algunos especialistas → -elección de metodologías, etc. → -preparación de una tecnología apropiada, etc. → Preparación de convenios y convenciones internacionales → Preparación de reglas que deberán reflejarse en las legislaciones nacionales →	Actividades de cooperación técnica en todos los programas económicos y sociales de las diversas organizaciones, el PNUD, el UNICEF, etc. Actividades normativas, códigos de conducta, y convenciones de la OIT, etc. Derechos humanos; Condición de la mujer
III. Actividades de información y gestión	Dar a conocer las actividades de las organizaciones internacionales. Asegurar el funcionamiento de las secretarías	*Difusión de información entre el público → *Perfeccionamiento de los métodos de difusión → *Funciones administrativas → *perfeccionamiento de estas funciones →	Función continua Programable → Funciones continuas Programable →	Transformación de los métodos → Reformas →	Reformas y modernización Reformas y modernización

En determinados organismos grandes, como la OMS o la FAO la cooperación técnica parece constituir una de las razones de ser de la organización y la parte que representa en sus actividades excede con toda seguridad también el 50%.

La personalidad de cada programa depende de ello.

De hecho, las proporciones asignadas a uno u otro tipo de actividades confieren una personalidad propia a cada departamento u organización. Hoy los especialistas pueden estimar con bastante facilidad dichas proporciones en orden de magnitud, pero no es posible determinarlas de manera muy precisa.

Es necesario determinar dichas proporciones para dar objetivos-metas precisos.

47. En efecto, la presentación actual de los programas en los planes de mediano plazo y en los presupuestos por programas, particularmente en las Naciones Unidas, no permite determinar, para cada programa o programa principal, la parte que se asigna a cada uno de esos tipos de actividades. Este es uno de los principales defectos del sistema actual de agrupamiento. Sin embargo, es absolutamente necesario proceder a dicho análisis si se desea distinguir claramente las actividades programables y las no programables, definir objetivos-metas precisos y, por último, poder formular un juicio de valor sobre la orientación general dada a los programas (orientación que resulta de la proporción asignada a cada uno de esos tipos de actividades).

C. La identificación de las actividades continuas

La identificación de las actividades continuas debe hacerse de manera restrictiva.

48. La identificación de las actividades continuas es la primera operación necesaria para proceder a un análisis de esta índole. Sin embargo, parece indispensable adoptar una concepción restrictiva de la noción de actividades continuas. Una especie de pereza intelectual lleva a menudo a considerar que todo es continuo: tal podría ser, en efecto, el caso de la investigación (se podría seguir investigando sin definir nunca niveles precisos que permitiesen verificar los resultados obtenidos) o de la formación (en ciertos casos puede tratarse efectivamente de actividades continuas, pero ello es bastante raro en los programas de las organizaciones internacionales), etc. En tal hipótesis, nada sería programable y las organizaciones internacionales "continuarían" efectuando los mismos tipos de actividades diversas sin preocuparse de saber si dichas actividades permiten a la comunidad internacional obtener resultados precisos. De hecho, las actividades realmente continuas no representan una proporción muy importante en la mayoría de los programas; generalmente se limitan, en los programas económicos y sociales, a determinadas actividades de información (publicaciones regulares) o a actividades de control de la aplicación de convenciones internacionales. Sólo están verdaderamente desarrolladas en las organizaciones de carácter técnico (UPU, UIT, OACI, etc.).

49. De hecho, sólo hay actividades continuas cuando se trata de "funciones" atribuidas a las organizaciones internacionales. Por lo tanto, para que así ocurra, es preciso que los gobiernos de los Estados miembros hayan hecho una delegación de poderes permanente en las organizaciones internacionales. Se trata de una decisión demasiado seria para que no sea claramente sometida a la aprobación de órganos intergubernamentales. Y actualmente no ocurre así. Cada vez que, dentro de un programa, se decide crear, por ejemplo, un boletín informativo o una revista periódica, se establece así una función continua sin que se haya señalado especialmente a la atención de los Estados miembros la decisión así tomada. Por esa razón, la clasificación de una parte de los programas dentro de las actividades continuas debería someterse en forma regular y periódica, con intervalos que deberían fijarse por anticipado, a un examen particularmente atento encaminado a determinar:

- si dichas actividades son verdaderamente útiles y si deben mantenerse o no;
- si las que se mantienen se llevan a cabo de la manera más económica y más eficaz.

Por consiguiente, sería preciso preguntarse, en particular, si se han estudiado reformas de métodos. Como la mayoría de las actividades continuas corresponden en particular al ámbito de la información, en la mayoría de los casos parece imponerse el examen del tipo y de la importancia del público (o de la clientela). Para todas estas funciones, debería ser posible definir una lista completa de indicadores de resultados.

D. Algunos ejemplos de tipos de objetivos-metas con plazos determinados

50. En lo tocante a las actividades no continuas, los tipos de objetivos-metas a plazo fijo que es posible fijar son, por ejemplo, los siguientes:

a) Para las actividades de investigación

En muchísimos casos, en las Naciones Unidas se considera actividades de investigación a actividades de reunión y síntesis de informaciones. Se trata de estudios en que se describe una situación (por ejemplo, el estado actual de la utilización de una u otra técnica por diversos países). Entonces, en esos casos es posible proponerse:

Se trata de "funciones" delegadas por los Estados miembros en las organizaciones internacionales. Por lo tanto deben estar sometidas a un control regular.

Hemos tratado de definir algunos tipos de objetivos-metas posibles para actividades de investigación ...

- publicar una serie de estudios descriptivos que abarquen el conjunto de una materia (cuando se haya alcanzado ese objetivo bastará con mantener actualizados dichos estudios);
o

- establecer un verdadero sistema de información sobre el tema (cuando se haya alcanzado ese objetivo, la gestión del sistema se podrá asegurar confiándola a una institución eventualmente capaz de rentabilizar dicha gestión, o confiándola a la propia organización internacional; entonces se tratará de una nueva función continua).

51. Cuando se trata verdaderamente de investigaciones aplicadas, también es posible establecer objetivos a plazo fijo en forma de un nivel o una etapa que se ha de alcanzar en el estudio de una materia particular (por ejemplo, completar un sistema de estadísticas del medio ambiente o de estadísticas de la energía, o definir métodos prácticos de diversificación de la producción para los países que producen principalmente determinadas materias primas, etc.).

Además es posible, en materia de investigación, encarar la posibilidad de:

- establecer un sistema institucionalizado de investigación (por ejemplo, la creación de determinada cantidad de institutos regionales o internacionales de administración pública);

- elaborar programas de investigación en los que puedan participar directamente los Estados miembros repartiéndose la tarea (por ejemplo, creación de programas de investigaciones intergubernamentales en las esferas de la meteorología, la geología, la oceanografía o las "investigaciones sobre la paz").

52. b) Para las actividades de formación

para actividades
de formación ...

La formación de especialistas en una esfera determinada es generalmente un elemento integrante de una política cuya aplicación es facilitada por dicha formación (por ejemplo, formación de especialistas para la atención primaria de salud, formación de ingenieros hidráulicos para el desarrollo de las políticas de aprovisionamiento de agua, etc.). También es el instrumento al que más se recurre para la transmisión de tecnologías. En este caso, la definición de objetivos a plazo fijo debe buscarse en la determinación del número ideal de especialistas que recibirán formación (por países o por regiones, en función de las necesidades), número que deberá corresponder a un nivel o a una etapa

/...

característicos de la puesta en práctica de una política o al logro de cierto grado de desarrollo en una esfera determinada. En esta materia, la norma debería ser definir la política de formación de acuerdo con las necesidades. Puede considerarse lamentable que rara vez se proceda de esa manera.

Cuando las necesidades son considerables, es menester recurrir a la creación de instituciones que aseguren la formación de manera continua. El objetivo de un programa en esta materia puede ser, entonces, la creación de determinado número de instituciones nacionales, regionales o internacionales.

53. c) Para las actividades de difusión de normas, los ejemplos de objetivos con plazos determinados que existen son:

para actividades de difusión de normas ...

- los de definición de "códigos de conducta" o de convenios internacionales (como en numerosos programas de la OIT),

- los relativos a la obtención de cierta cantidad de adhesiones a los textos de los convenios propuestos.

54. d) Las actividades de difusión de información, aunque corresponden en importante medida a funciones continuas, pueden aparejar en algunos casos la búsqueda de objetivos a plazo fijo. Hemos citado ya el caso de la elaboración de sistemas de información. Pero también sería sumamente deseable que, para la mayor parte de las actividades de información, la definición precisa de la clientela o del público que se procura alcanzar condujera a la formulación de objetivos cuantificados (correspondientes a niveles sucesivos de difusión de la información).

para actividades de información.

55. e) En último término, es evidentemente factible, e incluso deseable, que se definan objetivos con plazos determinados que comprendan diversos tipos de actividades. Por ejemplo, en materia de lucha contra los flagelos sociales la OMS ha podido fijarse y ha logrado alcanzar, en colaboración con todos sus Estados miembros, el objetivo de erradicar la viruela. Este caso ofrece un ejemplo que, indudablemente, resultaría tentador tomar por modelo. Por desgracia, raras veces se reúnen las condiciones que permiten formular de ese modo los objetivos de una organización internacional. Salvo en casos de delegación precisa de poderes, los objetivos de esa clase corresponden la mayoría de las veces a la esfera de responsabilidad de los gobiernos y no de las organizaciones internacionales. Sin embargo, en condiciones favorables, puede procurarse combinar los esfuerzos de los Estados miembros y de la Organización mediante la constitución de un "programa intergubernamental".

También es posible proponer objetivos que combinen diversos tipos de actividades.

Es necesario definir la contribución que puede aportar la organización internacional para alcanzar objetivos globales.

56. En términos generales, un objetivo que combine varios tipos de actividades debe tratar de definir más bien el tipo de contribución que puede aportar la organización internacional para ayudar a los Estados miembros a alcanzar un objetivo global cuya responsabilidad les corresponde (por ejemplo, la erradicación del analfabetismo, el abastecimiento de agua potable para todos en 1990, el acceso general a los servicios de salud en el año 2000, etc.). La definición de esos tipos de contribuciones debe contemplar ciertas limitaciones contradictorias, tales como el respeto absoluto a la soberanía de los Estados miembros en cuyo territorio o al servicio de los cuales debe actuar la organización internacional y el respeto a los principios y a las reglas formuladas por los propios Estados miembros en el marco de los órganos intergubernamentales de la organización internacional.

Esto puede plantear casos difíciles, pues los principios fijados por las Conferencias y las Asambleas Generales de las organizaciones no siempre son aceptados plenamente en todas sus consecuencias por cada uno de los gobiernos interesados.

Los conceptos de "instrumentos de cooperación en un área regional" ...

57. Creemos que la mejor respuesta que parece posible ofrecer es que la contribución que han de aportar las organizaciones internacionales a sus Estados miembros (en el marco de los principios y de las reglas adoptados por sus órganos intergubernamentales) debe estar constituida por una cierta cantidad de herramientas de trabajo. Además de los ejemplos que ya hemos dado antes en relación con la investigación y la formación, cabe ofrecer los siguientes:

- Elaboración de un programa intergubernamental. Ya hemos citado esta fórmula, empleada por algunas organizaciones (UNESCO, OMM, etc.), a propósito de la investigación; sin embargo, podría aplicarse también a acciones concertadas para la lucha contra los flagelos sociales en la esfera social e incluso en la esfera económica. Esto permitiría hacer participar a países en desarrollo, a ayudas bilaterales, a diversas organizaciones, etc. en la búsqueda de un objetivo global. La principal contribución de la organización internacional interesada consistiría en preparar un mecanismo complejo de cooperación.

- Creación de una red de instituciones de fines múltiples (aplicación del tipo de objetivo denominado "creación de instituciones" a un programa complejo).

- Creación de un instrumento de cooperación en un área regional (el modelo lo constituye el programa de "mares regionales" del PNUMA, pero cabe imaginar otras aplicaciones de la fórmula, ya se trate del desarrollo industrial o del desarrollo de la infraestructura).

/...

58. La noción de "áreas de concentración" o de "zonas de desarrollo", ya empleada por ciertas organizaciones, también puede proporcionar un rumbo de investigación fecundo. En este caso, el modelo posible lo ofrece principalmente el UNICEF que, en sus programas de cooperación técnica a nivel de los países, suele concentrar una parte considerable de sus actividades en zonas geográficas limitadas, definidas de acuerdo con el gobierno interesado. Este modelo de "áreas de concentración" en los programas por países podría permitir, si los gobiernos, el FNUD y otras organizaciones internacionales, lo adoptaran en forma más general, el establecimiento a escala de una región (o de varias regiones) de programas concertados en una serie de zonas. De ese modo resultaría posible la fijación, para el conjunto así determinado, de objetivos cuantificados muy precisos (objetivos sociales o de equipamiento, etc.). Este modelo podría facilitar considerablemente la "planificación común".

y de "áreas de concentración" también podrían emplearse.

E. Métodos generales de análisis de los programas

59. El plazo muy breve que se ha fijado para la preparación del presente informe ha impedido que se hiciera una elaboración más a fondo de un método de análisis general de los programas que permita alcanzar la formulación de objetivos a plazo fijo.

Una elaboración ulterior, en que intervinieran todas las partes interesadas, debería permitir lograr una formulación mucho más precisa. Creemos, sin embargo, que los ejemplos que se han podido ofrecer constituyen ya, en su conjunto, un primer instrumento de análisis escueto pero aprovechable. En estas condiciones, nos ha parecido útil resumir el conjunto de esos elementos.

60. Para definir objetivos-metas a plazo fijo dentro de un programa, cuando ya se conocen su orientación general y asimismo el detalle de los programas, parecería posible actuar del siguiente modo:

1) Distinguir las actividades continuas, asimilables a las funciones permanentes de la organización, aplicando criterios estrictos,

2) Determinar, entre las actividades no continuas, aquéllas que se refieren a la investigación, a la información, a la transmisión de tecnología, a la formación y a la definición de normas aplicables a las relaciones internacionales o aplicables por los países;

3) Tratar de organizar las actividades no continuas que corresponden a las diferentes categorías definidas más arriba, utilizando los siguientes tipos de objetivos a plazo fijo:

En estos párrafos se resume el método propuesto.

/...

- Realización de una serie de estudios descriptivos referentes a una esfera determinada;
- Elaboración de un sistema de información;
- Definición de una etapa de investigación en una esfera determinada;
- Constitución de un sistema institucionalizado de investigación;
- Establecimiento de un programa de investigación intergubernamental;
- Formación de una cantidad determinada de especialistas que se pondrán al servicio de los Estados miembros para la aplicación de una política;
- Creación de instituciones encargadas de asegurar una formación continua;
- Definición, respecto de un tema determinado, del nivel de información del público, definido según su composición y según grados de amplitud cuantificados;
- Supresión de un flagelo social determinado (ejemplo de la erradicación de la viruela) (poco frecuente);
- Preparación de un programa intergubernamental para alcanzar un objetivo definido por la comunidad internacional;
- Creación de una red de instituciones de fines múltiples puestas al servicio de los Estados miembros para facilitarles la ejecución de un plan definido en una esfera determinada;
- Creación de un instrumento de cooperación en un área regional;
- Definición, de acuerdo con un cierto número de gobiernos de "áreas de concentración" para programas de cooperación técnica y, en el conjunto así definido, fijación de objetivos sociales precisos 11/.

Hemos procurado verificar personalmente si el método así definido era aplicable a algunos de los programas existentes.

11/ Esta lista, evidentemente, dista de ser exhaustiva y debería poder completarse mediante investigaciones ulteriores.

/...

Capítulo VI

APLICABILIDAD DE UN TIPO DE ESTRUCTURA POR OBJETIVOS A UN DETERMINADO NUMERO DE PROGRAMAS

61. Hemos intentado aplicar el método que acaba de definirse al análisis de un determinado número de programas de las Naciones Unidas y de algunos grandes organismos. Con ello hemos procurado comprobar si era posible transformar la presentación actual de algunos programas principales que consideramos defectuosa, en una presentación por objetivos. Este experimento metodológico no es más que la consecuencia lógica de la recomendación No. 1 de nuestro anterior informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas (A/33/226), que se refería en esencia a la adopción de un sistema de objetivos a plazo fijo para los subprogramas en el plan de mediano plazo, y que fue aprobada por el Comité del Programa y de la Coordinación, por el Consejo Económico y Social y por la Asamblea General 12/. Es sabido que, al mismo tiempo y con motivo de las reservas que el Secretario General manifestó en sus observaciones escritas 13/ y orales acerca de dicho informe, se decidió que se llevaría a cabo un ensayo sobre las condiciones en que podría aplicarse esa recomendación. El CPC recomendó, pues, "que el Secretario General procediera a verificar la viabilidad de la recomendación en relación con algunos programas de los sectores económico y social" y seleccionó un determinado número de programas "para su reformulación de acuerdo con la recomendación" (párrafo 10 del informe del CPC, A/33/38, Suplemento No. 38). La CCAAP, por su parte, aprobó la idea de esta experiencia, que permitiría "que todos los interesados pongan a prueba la aplicabilidad de la propuesta de la DCI" (párrafo 11 del informe A/33/226/Add.2 y Corr.1, del 9 de noviembre de 1978).

62. Es de esperar que en el informe del Secretario General sobre el plan de mediano plazo se dé cuenta del ensayo llevado a cabo por la Secretaría. Por nuestra parte, consideramos que era útil estudiar la experiencia de otras organizaciones, además de las Naciones Unidas, lo cual nos permitía al mismo

12/ Decisión No. 1978/84 del Consejo Económico y Social y resolución 33/118 de la Asamblea General, aprobada el 19 de diciembre de 1978, párr. 5.

13/ A/33/226/Add.1.

Este capítulo se refiere a un ensayo de aplicación de la estructura por objetivos a algunos programas principales de las Naciones Unidas y de otras organizaciones.

tiempo examinar lo que podría conservarse de diferentes métodos de presentación o de análisis, así como comprender mejor los problemas relativos a la estructura de los programas.

Aunque limitada, esta experiencia es positiva.

63. En términos generales, el ensayo de aplicación que hemos llevado a cabo no ha podido, debido principalmente al poco tiempo de que disponíamos conducir a nuevos modelos de presentación de los programas examinados, con la conformidad de los propios directores de los programas. Pero creemos que de este examen rápido se desprende que, en su conjunto, la posibilidad de transformación de la estructura actual en una estructura por objetivos, queda confirmada.

Hemos construido un "modelo" para el programa de administración y hacienda públicas, que muestra que la readaptación es posible.

64. En primer lugar recordaremos brevemente que el año pasado llevamos a cabo el análisis del programa de administración y hacienda públicas de las Naciones Unidas 14/ y que ya demostramos que para este programa era posible definir objetivos a plazo fijo. Esta demostración puede encontrarse en el análisis efectuado en los dos informes citados y en un "modelo" de posible programa de administración pública que preparamos a petición del CPC y de la CCAAP, y que se adjunta a este informe en el anexo VI. El análisis a partir del cual se construyó dicho modelo demostró principalmente:

- que, con un personal integrado por 24 funcionarios del cuadro orgánico en la Sede (más 10 funcionarios del cuadro orgánico en tres comisiones económicas regionales) y unos 50 expertos sobre el terreno, era imposible alcanzar todos los objetivos que parecía entrañar la misión encomendada al programa. De todos modos, la realización de actividades diversas pero insuficientes, que tiende a hacer pensar que se pueden resolver todos los problemas a la vez, no parece un buen método para resolver los problemas planteados;
- que el ritmo de ejecución del programa era en muchos casos sumamente escaso, y que sólo una parte de los resultados previstos en el presupuesto podía lograrse en los plazos previstos, mientras que, por otra parte, dichos resultados (publicaciones, seminarios, etc.) no alcanzaban más que a una fracción muy reducida de la clientela potencial de los programas;
- que era, pues, necesario y posible concentrar las actividades intentando alcanzar objetivos modestos y realistas, adecuados para poner a disposición de los Estados miembros instrumentos sencillos pero eficaces que pudieran ayudarlos a mejorar sus sistemas de administración pública. Esto conducía, por tanto, a una reducción de las ambiciones del programa.

65. Por su parte, el propio modelo demostró:

- que era posible sustituir una estructura de seis subprogramas que se limitaba a presentar la descomposición del programa en rúbricas tan constantes como el programa mismo 15/ por una estructura de dos subprogramas con objetivos precisos y a plazo fijo;
- que confrontando los medios existentes con la misión de conjunto atribuida al programa, era posible explicar la política de programa que se pensaba seguir, justificar las opciones que se preveía hacer entre los diversos medios de acción posibles y, por último, traducir dichas opciones en propuestas precisas de subprogramas 16/.

15/ Los seis subprogramas, eran, en el plan para 1978-1981:

- tendencias y evolución,
- reforma de la administración pública y desarrollo de la gestión,
- técnicas institucionales y administrativas,
- gestión presupuestaria y financiera,
- movilización de recursos financieros,
- empresas públicas.

16/ En cambio, este modelo pone de relieve que el programa que puede ejecutarse con los recursos existentes es relativamente modesto. Las propuestas que contiene el modelo representan, a nuestro juicio, posibilidades razonables de acción que corresponden a dichos recursos. El modelo tiende, pues, a demostrar que no puede mantenerse la ilusión de que puede hacerse todo con unos medios demasiado limitados. Si, después de un examen profundo de las necesidades y de las posibilidades en esta esfera, los Estados Miembros decidieran otorgar una prioridad mucho mayor a este programa, sería necesario que contemplaran un aumento correspondiente de sus recursos. Pero este aumento no debería calcularse como porcentaje de los recursos existentes en la actualidad: más bien, debería corresponder, tan exactamente como fuera posible, a una nueva tarea precisa, a un nuevo objetivo-meta a plazo fijo que se decidiría añadir a los programas actuales. Un enfoque de este tipo debería llevar a la creación de un método completamente nuevo para el cálculo de las prioridades. Véase el capítulo VII infra.

66. Este año hemos examinado la presentación del programa de estadística de las Naciones Unidas y hemos mantenido varias reuniones de trabajo con el Director de la Oficina de Estadística para considerar esta cuestión. En el plan de mediano plazo, la estadística constituye un "programa principal" que se subdivide en siete "programas" (clasificados según los nombres de las dependencias encargadas de ejecutarlos, a saber: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, la Oficina de Cooperación Técnica y las cinco comisiones económicas regionales) y en 18 "subprogramas", 6 de los cuales corresponden a la Oficina de Estadística del DAESI, y dos a cada uno de los otros programas. En el anexo VII adjuntamos la lista de los títulos de esos programas y subprogramas. Esta distribución de actividades refleja con bastante exactitud la estructura administrativa en divisiones y secciones. En general, la información proporcionada sobre las actividades para el período 1980-1983 es muy vaga, pese a las 69 páginas del documento. La mayoría de las exposiciones, en particular las relativas a las actividades de las comisiones económicas regionales, se limitan a explicar en términos generales lo que los servicios han hecho desde su creación y lo que seguirán haciendo mientras existan 17/.

El programa principal de estadística puede descomponerse ...

67. La aplicación a este programa principal de los métodos de análisis propuestos más arriba permite comprobar:

en actividades continuas (50%),

- que es perfectamente posible aislar las actividades que son indiscutiblemente continuas. El Director de la Oficina estima que constituyen una proporción muy importante de todo el programa: alrededor del 50%. Pertenecen a esta categoría todas las actividades de reunión, compilación y difusión de datos estadísticos, tales como la publicación del Statistical Yearbook, el Monthly Bulletin of Statistics y el Statistical Pocketbook, todas las publicaciones periódicas sobre comercio internacional, energía e industria, el Yearbook of National Accounts Statistics, el Demographic Yearbook, y numerosas otras publicaciones anuales y mensuales;

en actividades de prestación de servicios y cooperación (10%),

- que las actividades no continuas comprenden:

- . actividades de cooperación y de prestación de servicios a nivel del sistema de las Naciones Unidas (alrededor del 10% del programa),

17/ El párrafo 24.22, en que se señalan los aspectos que serán objeto de un esfuerzo particular durante el período del plan, es el único que proporciona algunos detalles sobre las orientaciones que caracterizan este período.

/...

- . actividades de investigación y desarrollo en materia de estadística (alrededor del 25%),
- . actividades de cooperación técnica (alrededor del 15%).

en actividades de investigación y desarrollo (25%) y en actividades de cooperación técnica (15%).

Resulta evidente que estas actividades no continuas, aunque sólo constituyen la mitad del programa son las más originales y las más interesantes.

68. La mejor descripción de estas actividades se encuentra en el conjunto de documentos presentados a la Comisión de Estadística que se reunió en Nueva York del 20 de febrero al 2 de marzo de 1979. Este conjunto de documentos (33 informes diferentes) proporciona abundante información sobre una serie de cuestiones tales como las estadísticas industriales, las estadísticas de la energía, los transportes y el comercio, la revisión de los sistemas de cuentas nacionales, las estadísticas del sector público, la armonización de las clasificaciones económicas, los censos, las estadísticas sociales, las estadísticas del medio ambiente, las actividades de cooperación técnica y, en particular, de formación, el programa de desarrollo de la capacidad nacional para efectuar encuestas por hogares, las actividades estadísticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, etc.

Sin embargo, a pesar de los detalles que contienen este conjunto de documentos no incluye una exposición sintética de la política del programa principal de estadística. No comprende ni un panorama general de las actividades, ni una exposición de las opciones posibles entre diversas orientaciones. Se trata, en efecto, de un conjunto de proyectos cuyas líneas generales la Comisión debe aprobar y cuyas modalidades debe examinar. Esto corresponde a una determinada concepción de las respectivas funciones de la Secretaría y de los Estados Miembros en la determinación de la política que se ha de seguir en esa esfera. La Secretaría elabora y presenta un cierto número de proyectos que tienden a mejorar la situación actual en lo que se refiere al alcance de las esferas en que se reúne información estadística, los métodos de elaboración y armonización de la presentación, la reducción de los márgenes de error, el suministro de equipo y capacitación en países que no poseen aún todos los medios necesarios, etc. Los Estados Miembros, por conducto de la Comisión de Estadística, mantienen así un diálogo técnico con la Secretaría y pueden prever participar en algunos proyectos. Pero nunca se les da la oportunidad de emitir un juicio global sobre la política así definida: pueden influir en ella en uno u otro sentido prestando mayor o menor apoyo a uno u otro proyecto; pero no tienen la oportunidad de pronunciarse sobre la política en su conjunto.

El conjunto de documentos presentados a la Comisión de Estadística no proporciona un panorama general.

Los Estados Miembros deberían poder decidir acerca de:

69. En realidad, en el caso de un programa principal como el programa de estadística, los Estados Miembros deben poder decidir esencialmente acerca de los siguientes problemas de orientación:

la orientación general,

a) Problemas de orientación general: ¿El mecanismo existente para la obtención de estadísticas mundiales, el mejoramiento de los métodos estadísticos y la cooperación técnica es suficiente, en exactitud y alcance, para responder a las necesidades de la comunidad internacional, y en particular, a las del Nuevo Orden Económico Internacional? ¿Cuáles son las principales lagunas en esta materia que sería necesario eliminar y cómo hacerlo?

la importancia concedida a los diversos tipos de actividades,

b) En el marco de la orientación que podría fijarse al proceder al examen del problema precedente ¿cuál sería una proporción razonable de actividades del programa que sería necesario dedicar a una determinada tarea o a un determinado objetivo-meta considerado prioritario?

¿Es razonable la actual distribución de hecho, en que se dedica un 50% a la reunión de información y sólo un 15% a la cooperación técnica? En otras palabras ¿cuál es la política que debería seguirse para definir este programa? Sólo la determinación, en el seno del programa principal, de las actividades continuas (con un cálculo de su costo y de su rendimiento, de los usuarios a quienes se desea atender, de la importancia de los servicios proporcionados, etc.) y de una serie de objetivos-metas a plazo fijo entre los cuales fuera posible escoger, permitiría a los Estados Miembros decidir racionalmente acerca de la distribución del programa entre las diversas categorías de actividades.

la elección de los objetivos-metas

c) Para cada uno de los objetivos-metas escogidos y de los programas correspondientes, la cuestión de la fecha en que razonablemente puede esperarse alcanzar los niveles previstos (en materia de investigación, de elaboración de sistemas estadísticos en una esfera determinada, de grados de capacidad nacional en una u otra esfera) es uno de los problemas acerca de los cuales se deben proporcionar a los Estados Miembros elementos de juicio lo más exactos posibles. Entre las cuestiones por examinarse deberían figurar, en efecto, la posibilidad de acelerar la obtención de determinado resultado con un aumento de los recursos movilizados para alcanzarlo o, al contrario, la posibilidad de reducir los recursos y de alargar los plazos.

En definitiva, la información proporcionada debería permitir a los Estados Miembros resolver el problema de las prioridades de este programa principal. Ello no sucede actualmente.

/...

70. A fin de que los Estados Miembros puedan definir la contribución de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas, en la esfera de las estadísticas mundiales, sería necesario que la exposición descriptiva de la política de este programa principal contuviera:

- una descripción de las funciones continuas actualmente aseguradas, provistas de indicadores de usuarios, de costos y de rentabilidad,

- una exposición de la situación mundial en materia de estadística (correspondiente a la parte a) del párrafo precedente),

- una lista de los objetivos-metas a plazo fijo que podrían considerarse, acompañada de la descripción de los programas correspondientes.

Ciertamente es posible presentar este programa principal fijando objetivos-metas.

No hemos podido preparar esa lista con el Director de la Oficina de Estadística, pero el estudio de los documentos de la Comisión y el del plan de mediano plazo nos permite pensar que no habría sido imposible definir objetivos de ese tipo, por ejemplo:

- el establecimiento de un sistema de estadísticas del medio ambiente,

- el establecimiento de un sistema de estadísticas de la energía,

- el programa de desarrollo de la capacidad nacional para efectuar encuestas sobre hogares,

- un programa de formación,

- un programa de reformas y mejoramiento del sistema de cuentas nacionales,

- la definición de niveles de desarrollo para los servicios nacionales de estadística en diversas categorías de países, etc.

Es evidente que, para llegar a la medida de precisión en la definición de los objetivos que exigiría una presentación de este tipo, todavía queda una labor importante por hacer. Por ejemplo, el establecimiento de una tipología de los programas que se han de resolver en los países en desarrollo debería facilitar la definición de las "herramientas de trabajo" que las Naciones Unidas podrían poner a su disposición. Este

problema no es exclusivo de la esfera de la estadística: se plantea en todos los programas que tienen un componente importante de cooperación técnica. Es una de las razones por las que consideramos indispensable que, en adelante, los directores de programas participen más de cerca en el trabajo de definición de los métodos de planificación y programación.

71. La higiene del medio en la OMS. Medidas de saneamiento básico

Las actividades de planificación de la OMS no se asemejan a las de los otros organismos. Sus características esenciales abarcan primordialmente:

Las actividades de planificación de la OMS son originales.

- la utilización de tres documentos (programa general de trabajo para un período determinado, 1978-1983; programa a plazo medio 1978-1983; y presupuestos por programas), en lugar del sistema de otros organismos donde sólo se usan dos (plan de mediano plazo y presupuestos por programas);

- el hecho de que "el programa a plazo medio" para el período 1978-1983 se encuentra aún en preparación en 1979 y de que hasta el momento sólo está listo para un poco más de la mitad de los grandes programas;

- la distinción entre las metas (targets) de los países miembros de la OMS y las actividades de cooperación, que representan la contribución de la OMS a la consecución de aquéllas;

- un proceso de preparación bastante prolongado en el que intervienen los comités regionales de programación (se tiene en cuenta así la estructura fuertemente regionalizada de la OMS), y la exposición del programa a plazo medio en varios documentos que comprenden un programa mundial y siete anexos regionales;

- el hecho de que es preocupación constante de la OMS obtener la opinión de los países sobre el contenido del programa.

Hemos considerado que estos aspectos son suficientemente originales, importantes e interesantes como para proporcionar al lector interesado una descripción un poco más completa de ellos en el anexo VIII.

El gran programa de Higiene del Medio es uno de aquéllos para los cuales ya se ha terminado la parte correspondiente del programa a plazo medio.

/...

72. Este "gran programa" se descompone en cuatro "programas":

- 5.1.1 planificación y gestión de las actividades de higiene del medio
- 5.1.2 medidas de saneamiento básico
- 5.1.3 identificación y eliminación de los riesgos relacionados con el medio
- 5.1.4 inocuidad de los alimentos

A fin de que el lector conozca los métodos aplicados por la OMS para programar sus actividades, también hemos reproducido, en el anexo IX, las partes esenciales del documento que tratan sobre el programa 5.1.2, "Medidas de saneamiento básico". Allí puede verse que:

- una descripción sumaria de la situación permite determinar las actividades esenciales del programa;
- los objetivos y las tendencias del programa descritos en el párrafo II.2.2 se concentran en cinco puntos precisos;
- por último, el cuadro 5.1.2 muestra, en varias columnas:
 - . las metas de los Estados miembros para el período 1978-1983 (tres metas),
 - . las actividades de cooperación técnica de las que es responsable la OMS, en la columna 2 (trece actividades),
 - . por último, mediante indicaciones gráficas (círculos coloreados), los niveles de importancia de esas actividades para las seis regiones de la OMS y la sede.

El examen del gran programa Higiene del Medio, y en especial del programa "Medidas de saneamiento básico" indica que es posible precisar más la determinación de la contribución de la OMS y que podría aplicarse la estructura por objetivos.

En la columna 2, donde se enuncian los 13 tipos de actividades, aparece la descripción más precisa del programa; no obstante, la formulación en su conjunto es demasiado general y vaga para definir exactamente cuáles son los objetivos precisos que intenta lograr la OMS, o, en otras palabras, los tipos de herramientas operacionales que se proyecta poner a disposición de los Estados miembros para 1983.

73. El examen de esta presentación y las conversaciones que hemos podido mantener con los responsables de este gran programa en la sede nos sugieren las observaciones siguientes:

El concepto que tiene la OMS de la "integración" de este programa con el de los países presenta, evidentemente, aspectos positivos, pero no permite formular con mucha claridad los objetivos que constituirían la contribución de la OMS a la política de los diversos países. Entre las actividades de cooperación técnica de la columna 2 se pueden identificar aquéllas que podrían constituir objetivos a plazo fijo. Por ejemplo, la actividad 2.2, relativa a la formación, podría constituir un objetivo preciso, si se indicase el orden de magnitud del número de los diversos tipos especialistas y de trabajadores que se espera capacitar en cada región o en cada país.

Entre las actividades mencionadas en el programa 5.1.1 (Planificación y gestión de las actividades de higiene del medio), es posible encontrar algunas que, en determinadas condiciones podrían constituir objetivos cuantificados y a plazo fijo, por ejemplo:

- 1.3 establecer o fortalecer centros regionales de higiene del medio,
- 3.1 establecer o fortalecer sistemas nacionales de recopilación de datos,
- 3.3 promover el estudio, el perfeccionamiento y la aplicación de técnicas apropiadas, en colaboración con los centros nacionales y regionales.

Sin duda, los "anexos regionales" del programa a plazo medio suministran más aclaraciones respecto de uno u otro objetivo. Pero, mucho más a menudo, se trata de detalles sobre algunos proyectos, lo que corresponde al nivel de "elemento de programa", que de la definición de un nivel de desarrollo o de la "herramienta de trabajo" de que, gracias a la contribución de la OMS, se dispondría para la realización de los objetivos de los Estados miembros. Lo que resta por hacer para llegar a una definición más clara y precisa de los objetivos propios de la OMS es, por lo tanto, importante. También en este caso, tratándose de un programa que es esencialmente de cooperación técnica, el desarrollo de tipologías de las situaciones y de los problemas de los diversos países es precisamente lo que permitiría hacer más precisas las formulaciones. Ya se han iniciado estudios en este sentido y el director del programa en la sede nos ha transmitido los resultados de los primeros esfuerzos efectuados a este respecto. Es necesario que tales estudios prosigan y se profundicen.

/...

74. Planificación de la educación en la UNESCO

En el marco del plan a plazo medio de la UNESCO (cuya concepción se recuerda en el párrafo 95), el objetivo 5.1, Acción educativa: "Estímulo de la formulación y aplicación de políticas y mejoramiento de la planificación educacional", corresponde a un programa creado en 1961 y que ha alcanzado cierto número de logros. Cabe señalar, en particular:

- la creación, entre 1961 y 1965, de centros regionales de planificación y administración de la educación que desde entonces se han integrado en las cuatro oficinas regionales de la UNESCO,
- la creación, en 1963, del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación,
- una colección muy importante de publicaciones, especialmente las del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

El programa de planificación de la educación de la UNESCO ha dado ya frutos importantes. Su división en subprogramas es racional (un subprograma de actividades continuas, un subprograma de investigaciones, un subprograma de formación).

75. En el plan a plazo medio, el programa se presenta siguiendo el orden habitual de la UNESCO. Dicho programa entraña una exposición de la problemática y de los principios de acción y se divide en tres subobjetivos:

- 5.1.1 organización de reuniones internacionales para el intercambio de experiencias y la evaluación de las innovaciones,
- 5.1.2 fortalecimiento de la capacidad nacional con respecto a la formulación y ejecución de políticas y planes de educación (servicios de asesoramiento y actividades de formación),
- 5.1.3 investigaciones encaminadas a la extensión de la base de datos que se requiere para la concepción y realización de planes (dispositivos de información y programas de investigación).

76. Esta presentación sugiere las siguientes observaciones:

Se trata de un programa que ha crecido rápidamente y que ya, gracias a la celebración de diversas Conferencias de Ministros de Educación y a sus actividades de formación y de investigación, ha logrado proponer planes útiles en materia de métodos de planificación y de elaboración de políticas, crear conciencia en la mayoría de los gobiernos acerca de la importancia de la cuestión, y formar un número considerable de planificadores (sobre todo gracias a la actuación del IIPE).

Por lo tanto, los resultados obtenidos son importantes y, por ello, el programa puede consagrarse ahora a ampliar vías ya exploradas en materia de investigación o de formación y a estimular el intercambio de experiencias.

En esas condiciones, la división del programa en los tres subprogramas citados en el párrafo precedente parece racional. Se puede considerar que el primero, relativo al intercambio de experiencias y que consiste esencialmente en la organización de tres reuniones de la Conferencia Internacional de Educación, cinco conferencias regionales de ministros y ocho simposios y seminarios, presenta en gran medida las características de una función continua.

Por el contrario, los objetivos 5.1.2 y 5.1.3, que incluyen en el primer caso, un importante elemento de formación y, en segundo, un programa preciso de investigaciones, pueden considerarse como de plazo fijo.

De hecho, en la formulación aparecen:

- ciertas cifras precisas respecto del número de especialistas que deben ser formados (240 planificadores en seis años, por el IIPÉ, cursos de ocho meses, 1.260 alumnos formados en 33 países por las instituciones nacionales, etc.),
- una orientación precisa para el programa de investigación (especialmente en torno a los seis grandes proyectos del IIPÉ).

Además, el IIPÉ, por su parte, ha definido su programa en un documento propio de plan a plazo medio. En forma general, la UNESCO sigue tratando de lograr una mayor precisión en la definición de las "metas". En esta esfera también, como en las examinadas precedentemente en relación con la cooperación técnica, es indudable de que es posible hacer progresos, pero que éstos exigen un conocimiento más sistemático de los tipos de necesidades a los que deben responder las organizaciones internacionales para cooperar eficazmente con el conjunto de los países en desarrollo. La creación de tipologías de situaciones y de problemas es, por lo tanto, una esfera de investigación prioritaria a la que deberán consagrarse los esfuerzos más intensos.

77. Programa de seguridad social de la OIT

La preparación y la utilización de un plan de mediano plazo en la OIT se han demorado temporalmente (el último plan - 1976-1981 - no se ha renovado en 1978 pese a su carácter de "plan móvil"). Sin embargo, se dispone de documentos suficientes para el estudio de los diversos programas (el último plan, que teóricamente está en vigor, los estudios a fondo y el presupuesto por programas).

El programa de seguridad social fue objeto de un estudio a fondo en 1972 (referencia GB/185/FA/12/9, 185a. reunión, marzo de 1972). En dicho estudio (47 páginas) se reseña de manera muy clara la historia del programa desde sus orígenes (el papel de la OIT durante el período del "seguro social", 1919-1943, y luego el de la "seguridad social", 1944 hasta nuestros días), se presenta una evaluación de los resultados obtenidos durante ese período (en materia de investigaciones, aplicación de normas y normas revisadas por diversos convenios, normas de protección de los trabajadores migrantes y de cooperación técnica); y por último, se examinan las perspectivas futuras que pueden definir la orientación de los objetivos del programa (relación entre la seguridad social, la economía y el desarrollo social, las migraciones, la salud y la población, la evolución técnica, la formación y la administración).

En el programa principal de seguridad social de la OIT se puede también distinguir un subprograma de actividades continuas, un subprograma de normas y un subprograma de investigaciones.

De ello resulta que la misión esencial del programa sigue siendo:

- el desarrollo y perfeccionamiento de regímenes correctos de seguridad social,
- la armonización a escala mundial de los regímenes de seguridad social.

78. Las actividades que en el presupuesto por programas para 1980-1981 se agrupan en los dos títulos que se acaban de citar comprenden:

a) para el desarrollo y perfeccionamiento de regímenes de seguridad social:

- la publicación de la encuesta ordinaria de la OIT sobre el costo de la seguridad social (encuestas décima y undécima);
- la prestación a los gobiernos de servicios consultivos de actuarios y de servicios técnicos más generales;
- la recopilación y la difusión de información;

- la realización de tres grandes estudios sobre las relaciones entre los programas de asistencia y de atención sanitaria primaria y la seguridad social, sobre los nuevos métodos de financiación de la seguridad social, y sobre la participación de los trabajadores y de los empleadores en la gestión de la seguridad social;

b) para la armonización de las legislaciones:

- actividades para la protección de los trabajadores migrantes en Europa;

- la preparación de un acuerdo multilateral europeo (Europa oriental y Europa occidental);

- la protección social de la marinería en Europa;

- el apoyo técnico a las organizaciones regionales de los países en desarrollo que se ocupan de los trabajadores migrantes.

79. Sin duda, se trata de una presentación presupuestaria y no se dispone de la perspectiva a mediano plazo que sería deseable. En su conjunto, este programa parece caracterizarse por su modestia (su nivel de importancia queda definido por los recursos de personal del cuadro orgánico de que dispone, que no alcanzan a 15 años-hombre y de los cuales cuatro corresponden a las regiones) y por el hecho de que los responsables de ese programa ya antiguo, dado que tiene más de 60 años, tienen plena conciencia de la necesidad de cambiar una vez más su orientación general.

Los estudios sobre las nuevas formas de financiación o sobre las relaciones entre la seguridad social y los programas de asistencia y de atención sanitaria primaria tienen por finalidad preparar la necesaria modificación del programa. Este, que en 1943-1944 se transformó de "Seguro social" en "Seguridad social", necesita ahora adoptar un tercer enfoque para ocuparse de los problemas relativos a los sectores menos favorecidos de la población, tanto de las zonas rurales como de las urbanas, respecto de los cuales no se pueden aplicar las fórmulas tradicionales de la seguridad social. El programa comprende pues, además de las actividades tradicionales de desarrollo de la legislación o de la organización de regímenes, actividades destinadas a su transformación. Así, en una presentación a mediano plazo de ese programa principal sería fácil distinguir:

/...

- las actividades continuas (servicio de actuarios, aplicación de convenios, etc.);
- el objetivo de armonizar las leyes en favor de los trabajadores migrantes (para lo cual debería ser posible definir el nivel que habría que alcanzar);
- el objetivo de que cierto número de países elaboraran y aprobaran una nueva fórmula de financiación, y legislación que abarcara los programas de asistencia y de atención sanitaria primaria.

La aplicación de una "estructura para objetivos" a un programa principal de este tipo no debería, pues, plantear dificultades graves.

80. Los programas del medio ambiente

Aunque están integrados en el capítulo 14 del plan de las Naciones Unidas, dadas las características particulares del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los programas financiados con cargo a su fondo no son comparables con los otros programas de las Naciones Unidas ni con los de los organismos especializados que hasta aquí hemos examinado.

El problema de la presentación y de la concepción de los "programas" del PNUMA forma parte del problema más general de la planificación de las actividades de los programas financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios, cuyas modalidades de actuación no son comparables con las de los organismos especializados (PNUMA, UNICEF, PNUD, otros fondos especiales). Los componentes de su programa de conjunto abarcan la salud y los asentamientos humanos, los ecosistemas terrestres, la utilización de los recursos naturales, el agua, los océanos, la educación, etc., todas ellas esferas de las que ya se ocupan diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Pero en la mayoría de los casos, el PNUMA no ejecuta proyectos por sí mismo, sino que celebra negociaciones con los organismos especializados para conseguir que ellos emprendan actividades orientadas a la solución de problemas que el Consejo de Administración del PNUMA considera prioritarios.

Los métodos de planificación del PNUMA están en evolución y deberían facilitar la planificación común.

81. Los métodos de planificación del PNUMA están en evolución. Hasta el presente, sin tener en cuenta una clasificación racional, el sistema se ha basado sobre todo en listas de proyectos y, como el CPC lo ha señalado el año anterior, la presentación del programa en el marco del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas no ha coincidido con la presentación hecha al Consejo de Administración del PNUMA; ahora, el Director Ejecutivo (en cumplimiento de la recomendación del CPC) ha propuesto al Consejo de Administración que se modifiquen los métodos en vigor (UNEP/GC/7/6, de 24 de enero de 1979):

- los métodos de planificación del PNUMA servirán para el desarrollo de la planificación común en el marco de un "programa de mediano plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas" (System Wide Medium Term Environment Programme (SWMTEP));

- el texto del capítulo del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas se presentará al Consejo de Administración del PNUMA, antes de enviarlo al CPC;

- el medio ambiente representará un programa principal en el plan de mediano plazo de las Naciones Unidas, y sus subdivisiones se denominarán programas;

- se asignarán objetivos a plazo fijo a los diversos subprogramas;

- esos objetivos servirán de base para las actividades temáticas de planificación común.

Este marco teórico se adapta perfectamente a la solución de los problemas que plantea la adopción de la nueva estructura por objetivos propuesta en el capítulo precedente.

El programa de los mares regionales tiene plazos determinados; en el programa mundial de los océanos podría aplicarse también la estructura por objetivos

82. No hemos dispuesto del tiempo necesario para examinar como lo habríamos deseado el programa "Océanos" 15/ del PNUMA. Pero la simple consulta de los documentos en que se describe ese programa (Programa para el medio ambiente presentado por el Director Ejecutivo el 20 de junio de 1978, UNEP/GC/6/7) pone de manifiesto que sería muy fácil descomponerlo en objetivos a plazo determinado. Comprende lo siguiente:

- Un programa para los mares regionales 15/,

- Un programa mundial sobre la contaminación del medio marino y sobre los recursos vivos del mar 15/.

15/ Las denominaciones de estas diversas subdivisiones están sujetas a revisión en el marco de las propuestas formuladas en el capítulo precedente.

El programa para los mares regionales, que se divide en varios conjuntos de actividades relativas a cada uno de los siete mares actualmente considerados (Mediterráneo, Rojo, Golfo de Guinea, etc.) es, en realidad, un programa de construcción de instituciones. Se trata de reunir, en institutos regionales, a los Estados ribereños de cada uno de esos mares a fin de hacer que apliquen y financien en común programas de protección contra la contaminación, de desarrollo de los recursos, etc. Se trata pues, de una clase de actividades que puede sujetarse sin dificultad a plazos determinados. El Director Ejecutivo del PNUMA desea, por otra parte, que el PNUMA se retire totalmente de la empresa una vez que se hayan puesto en marcha los programas intergubernamentales en cuestión. El PNUMA lleva a cabo directamente esos programas de construcción de instituciones, sin la intervención de ningún organismo del sistema de las Naciones Unidas.

El programa mundial, en sus dos divisiones (contaminación y recursos vivos del mar), constituye, por el contrario, un ejemplo de las actividades que el PNUMA hace ejecutar por otros organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Cada una de ellas corresponde a un conjunto de proyectos que llevan a cabo otras organizaciones (OCMI, FAO, UNESCO, OMM, OMS, OIEA y Naciones Unidas para la contaminación del medio marino; FAO, UNESCO y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos para los recursos vivos del mar). Las diversas actividades que se estimulan de este modo comprenden, esencialmente, investigaciones y definiciones de normas. Debería ser posible formular, para estos dos tipos de actividades, objetivos a plazo determinado de la clase de los que hemos recomendado en el párrafo 60. Pero falta todavía realizar un esfuerzo de precisión para alcanzar su definición.

83. Debido al poco tiempo de que disponemos, no nos ha sido posible realizar esa experiencia de aplicabilidad de una estructura por objetivos en una forma tan completa como hubiéramos deseado. Con todo, cabe extraer de ella algunos resultados y algunas orientaciones para la investigación. A esta altura parece seguro que un esfuerzo razonable de análisis permite casi siempre la definición de objetivos-metas a plazo determinado, ya se trate de la administración pública, las estadísticas, la salubridad del medio ambiente, la planificación de la educación, la seguridad social, los mares regionales o la contaminación de los océanos. Desde luego, estos ejemplos no abarcan todos los tipos posibles de programas principales; pero muestran suficientemente el sentido de los esfuerzos que deben cumplirse para obtener soluciones aplicables a todos los casos.

Si esta experiencia limitada demuestra la posibilidad de aplicar la estructura por objetivos a diversos tipos de programas principales,

demuestra
también la
necesidad de
realizar
investigaciones:

84. Falta realizar esfuerzos, por supuesto, para lograr que la metodología sea más precisa y para facilitar su aplicación. Las investigaciones deberían orientarse, en ese sentido, particularmente en cuatro direcciones:

- a) la definición de la naturaleza y de las características propias de cada programa;
- b) la necesidad de que se incluyan contribuciones aportadas por las Naciones Unidas para la solución de los diversos problemas en los esfuerzos que realiza la comunidad internacional en su conjunto;
- c) el empleo, para el desarrollo de la planificación común, de las contribuciones de los Programas y Fondos (PNUMA, UNICEF, PNUD, etc.);
- d) el empleo de tipologías de situaciones y de problemas para facilitar la cooperación técnica.

sobre la tipología de los programas,

85. a) Definición de la naturaleza y las características de cada programa

Al tratar de definir los objetivos-metas a plazo determinado para un programa principal, se advierte de inmediato que es preciso tener en cuenta al mismo tiempo las características de la situación que cada programa debe afrontar, las clases de problemas que aparece, la duración del programa principal, los resultados ya obtenidos, el contexto general en que se inscribe (en especial, el medio institucional), el grado de consenso obtenido respecto de sus objetivos, etc.

Por ejemplo, un programa principal nuevo en una esfera aún no bien explorada tendrá por tareas iniciales, generalmente fáciles de determinar, las siguientes:

- realizar una serie de estudios que permitan obtener un conocimiento básico de la cuestión de que se trata;
- preparar, eventualmente, una primera doctrina general de acción o los primeros "códigos de conducta";
- crear una red institucional de enseñanza e investigación, etc.

En cambio, un programa que cuente con varios años de existencia, generalmente habrá permitido ya alcanzar esos objetivos iniciales. En ese caso será preciso, pues, definir más exactamente las esferas en que es preciso profundizar las investigaciones, perfeccionar la metodología, desarrollar la capacitación,

organizar mejor la información, etc. El establecimiento de una tipología de los programas principales que tenga presentes sus principales características será, por cierto, uno de los medios para facilitar la puesta en práctica de una estructura por objetivos.

86. b) Determinación de la contribución de las Naciones Unidas como parte de los esfuerzos de la comunidad internacional en su conjunto

Ya hemos visto que la preocupación por vincular a los Estados Miembros con la definición de los objetivos de los programas principales resultaba válida en diverso grado según las organizaciones. Los esfuerzos realizados por la OMS en ese sentido resultan ejemplares, pero no permiten determinar suficientemente la naturaleza de la contribución de la OMS al logro de los objetivos de los propios Estados miembros. Esta dificultad es sumamente general. Es preciso, en consecuencia, realizar investigaciones para definir los métodos que permitan una mejor determinación. Al respecto no cabe duda de que la introducción al plan de mediano plazo, a que nos referiremos en el capítulo siguiente, podría constituir una ayuda muy valiosa. Pero sería muy importante que se realizaran paralelamente esfuerzos destinados a definir mejor las funciones concretas que han de asignarse a cada uno de los participantes asociados en la búsqueda de un objetivo global: los Estados Miembros y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. A ese respecto, las experiencias de planificación común deberían desempeñar un papel decisivo.

sobre la determinación de la contribución de las Naciones Unidas,

87. c) Definición del papel de los Programas o Fondos (PNUD, UNICEF, PNUMA, etc.)

El ejemplo del PNUMA ha permitido mostrar que la definición de los objetivos a plazo determinado relativos al medio ambiente en el marco del sistema de las Naciones Unidas podría servir como catalizador para diversos trabajos de planificación común. Hemos señalado igualmente que numerosas organizaciones podrían emplear provechosamente el modelo de las zonas de concentración empleadas por el UNICEF en los programas por países. Parece que, en términos generales, cabría investigar de qué manera podría ayudar la contribución de los Programas y de los Fondos a la planificación común en el marco de una estructura por objetivos.

sobre el papel de los Programas y los Fondos en la planificación común,

38. a) Utilidad del desarrollo de tipologías de situación y de problemas para facilitar la cooperación técnica

sobre la tipología de las situaciones y los problemas.

En varios de los ejemplos estudiados (estadísticas, salubridad del medio ambiente, planificación de la educación), al intercambiar opiniones con los directores de programas, se ha puesto en evidencia rápidamente que el único medio para precisar el papel de la organización internacional y ofrecer a los Estados Miembros los "instrumentos de trabajo" que necesitaban y hacer que las actividades de cooperación técnica resultasen efectivamente planificables consistía en definir una tipología de situaciones y de problemas que debían enfrentarse. Esa investigación, ya emprendida por ciertos servicios, debería desarrollarse rápidamente.

Es preciso organizar la participación de los responsables de los programas en la definición de la metodología de planificación.

89. Las diversas investigaciones que acaban de indicarse no podrán llevarse a cabo realmente sin la participación de los responsables de la concepción y la ejecución de los programas principales, dentro de las secretarías. El método consistente en imponer mediante instrucciones una fórmula de plan de mediano plazo no puede continuar utilizándose a menos que se complemente con un examen de los métodos por quienes estén encargados de aplicarlos. No existe otro camino razonable si se aspira a construir un sistema de planificación que responda a las esperanzas depositadas en él. Ello nos hace creer que debemos recomendar la adopción de medidas que permitan a los directores y responsables de la ejecución de los programas principales de las Naciones Unidas y, si es posible, de otras organizaciones del sistema, participar en discusiones referentes al mejoramiento de las metodologías de planificación y programación. Debería organizarse con ese fin una estructura ligera.

Capítulo VII

LOS TIPOS DE DECISIONES QUE DEBERIAN PODER TOMAR LOS ESTADOS
MIEMBROS. LAS DESCRIPCIONES DE LAS POLITICAS DE LOS PROGRAMAS
PRINCIPALES. LA DETERMINACION DE LAS PRIORIDADES

90. El conjunto de los desarrollos del presente informe tiende finalmente a demostrar que un sistema de planificación basado en una estructura de programas por objetivos debería permitir que los Estados miembros ejerciesen determinada cantidad de opciones con total conocimiento de causa. Dichas opciones, que el sistema actual no permite ejercer, se refieren a:

- 1) el mantenimiento, la supresión o, en todo caso, la verificación de la utilidad y la eficacia de las funciones continuas;
- 2) la orientación general de cada uno de los programas, en particular por la definición del papel que se asigna a la investigación, la formación, la cooperación técnica y las otras categorías de actividades;
- 3) la definición, dentro de cada uno de los programas, de los diversos objetivos-metas con plazos determinados;
- 4) por último, la definición general de las prioridades para el conjunto de los programas de las Naciones Unidas y eventualmente para los del sistema de las Naciones Unidas, en función de los criterios definidos por la Asamblea General y en particular de los del Nuevo Orden Económico Internacional.

Los Estados miembros deberían poder estar en condiciones de ejercer cuatro series de opciones.

91. Los instrumentos que deberían permitir ejercer dichas opciones son esencialmente los siguientes:

a) dentro de cada programa principal, un enunciado de la "política del programa" en que se explique, en particular:

- las razones de determinado tipo de repartición entre las distintas categorías de actividades;
- la descripción precisa de las funciones continuas;
- los diversos tipos posibles de los objetivos-metas con plazos determinados.

Los instrumentos que deberían permitirlo son:

los enunciados de políticas de los programas principales,

la introducción
al plan de
mediano plazo

b) Para el conjunto de los programas, una introducción al plan de mediano plazo en que se suministre un análisis global que ponga en perspectiva las opciones sugeridas para cada uno de los programas, confrontándolas con los criterios generales existentes.

A. La descripción de las políticas de los programas principales

92. Las observaciones hechas en los capítulos precedentes permiten percibir mejor cómo deberían presentarse los desarrollos descriptivos de las políticas de los programas principales, tanto en los estudios a fondo, en forma extensa, como en el plan de mediano plazo, en forma resumida.

Parece haberse
adoptado un
esquema gene-
ral para esos
enunciados de
políticas.

La finalidad de dichas descripciones debería ser permitir a los Estados miembros:

- conocer todos los elementos de los problemas que el programa principal de que se trata se propone ayudar a resolver;
- definir los papeles que se proyecta atribuir a la organización internacional para contribuir a la solución de dicho problema.

93. Todos los especialistas en planificación del sistema de las Naciones Unidas, parecen haber llegado ya a un acuerdo general a este respecto en relación con el hecho de que en las descripciones en las que se explique el contenido de los programas principales, de los programas y de los subprogramas se debe explicar claramente la situación, los problemas, las realizaciones ya efectuadas, las estrategias o políticas propuestas y los objetivos. Hay así una especie de esquema general que parece admitido y que de hecho se ve recomendado en las instrucciones enviadas por los jefes de las organizaciones para la preparación de los planes. Incluso dicho acuerdo se ha formulado en forma precisa gracias a la labor del grupo de trabajo especializado del CCCA, y en los párrafos 30 a 34 del informe anual del CAC correspondiente a 1977-1978 (documento E/1978/43/Add.2) se suministran a este respecto una serie de recomendaciones comunes a todas las organizaciones. En particular se dice lo siguiente:

"No es preciso que los planes de mediano plazo proporcionen información sobre las actividades a nivel de elemento de un programa;

"Los planes de mediano plazo deberían contener:

- a) Descripciones de los problemas, su situación y su evolución pasada, así como la prevista a largo plazo;
- b) Políticas y criterios relativos a los programas derivados de a);

/...

- c) Declaraciones de los objetivos y, para cada uno de estos objetivos, 1) metas cuyo logro pudiera verificarse, de ser posible; 2) enfoques o estrategias para lograr las metas y alcanzar los objetivos; y 3) tipo de actividades relacionadas con los objetivos, con indicación del lugar, y de ser posible, el momento de ejecución;
- d) Indicaciones de los cambios de importancia relativa, cuando sea posible 18/."

Dichas recomendaciones no hacen más que confirmar las decisiones tomadas por la Asamblea General en lo tocante al plan de las Naciones Unidas (inciso c) del párrafo 3 de la resolución 31/93, de 14 de diciembre de 1976).

94. Lamentablemente, sigue siendo muy grande la distancia que media entre ese acuerdo sobre los principios generales y la práctica seguida. En lo tocante a las Naciones Unidas, la razón de ese hecho se encuentra:

- por un lado, en que las instrucciones de preparación no han situado correctamente el lugar y el papel de los desarrollos solicitados;
- por otro lado, en la interpretación poco rigurosa que los redactores de los enunciados han dado a las palabras claves utilizadas por las instrucciones: estrategia, objetivo, impacto, etc.

Lamentablemente, en las Naciones Unidas las instrucciones de preparación han interpretado mal la noción de estrategia y el papel de las descripciones.

En efecto, las instrucciones sobre la preparación del plan de mediano plazo:

- situaron los desarrollos principales, en particular en lo tocante a la estrategia, a nivel de subprogramas, mientras que el enunciado de estrategia política es necesario a nivel de programas principales;

18/ También se encuentran en dicho documento recomendaciones relativas a la formulación de los objetivos, que es interesante señalar. Por ejemplo:

- i) Los objetivos deberían expresarse en función de una situación por alcanzar o por mantener y deberían estar orientados hacia el exterior, es decir, con miras a un impacto externo;
- ii) Los objetivos deberían expresarse de tal manera que los progresos alcanzados en su consecución pudieran verificarse sin una reunión de datos demasiado costosa. Deberían identificarse los indicadores que han de usarse para verificar los progresos y los grupos que han de alcanzarse.

- pidieron que se expusieran todas las "estrategias" de los subprogramas para dos períodos sucesivos; 1980-1981 y 1982-1983, lo que equivale a destruir la noción misma de estrategia.

Por el contrario, los modelos de impresos (Plan Form 1) no prevén enunciado alguno de política que explique la elección de los objetivos, ni a nivel de los programas ni al de los programas principales.

En estas condiciones, no es sorprendente que en las estructuras del plan no se haya dado su verdadero significado a las "palabras-clave" utilizadas.

Existen tres niveles diferentes a los cuales deberían corresponder tres tipos de descripciones:

95. En consecuencia, si se desea obtener informaciones que respondan realmente a los fines que se quiere alcanzar, es decir, proporcionar a los Estados Miembros las informaciones necesarias para la definición de la política y de los objetivos de cada uno de los programas principales, es indispensable precisar cierto número de puntos:

Existen tres niveles diferentes a los cuales deberían corresponder tres tipos de descripciones:

1) En la nueva estructura de programas por objetivos que aquí se propone, hay tres niveles a los cuales deberían corresponder tres tipos de descripciones:

- el nivel de las secciones de "funciones continuas";
- el de las "políticas de programas principales";
- el de los programas (con objetivos a plazo fijo);

El nivel de las funciones continuas,

2) Al nivel de las secciones "funciones continuas", con enunciados descriptivos relativamente breves se deberá ofrecer:

- una explicación de la razón de ser de cada función,
- una descripción del contenido (publicaciones regulares, métodos de ejercicio de un control, etc.),
- una lista de indicadores de resultados.

el nivel de las políticas de programas principales (con mucho, el más importante),

3) Al nivel de las "políticas de programas principales", deberían situarse los detalles más importantes, puesto que éstos deberían tender a explicar cuáles son los diversos objetivos-metas de plazo determinado alrededor de los cuales podrían constituirse los "programas" y las razones para elegir algunos de ellos. En consecuencia, estas descripciones de políticas de programas principales deberían contener:

a) una descripción de la situación y de los problemas resultantes;

/...

b) la definición de los principios de acción en virtud de los cuales se requiera la intervención de la organización;

c) la descripción de los esfuerzos ya realizados para resolver esos problemas, tanto por los Estados Miembros como por las organizaciones internacionales y por las Naciones Unidas, y los resultados obtenidos;

d) llegado el caso, una rememoración de las funciones continuas que contribuyeron a esos resultados (la descripción precisa de esas funciones se hace en la sección reservada a tal fin);

e) propuestas de objetivos-metas de plazo determinado y de los programas correspondientes. El conjunto constituiría el aporte de las Naciones Unidas a la solución de los problemas considerados. Para cada uno de los programas, podría proporcionarse de esa manera la indicación del orden de magnitud (por ejemplo, el número de funcionarios del cuadro orgánico), y la importancia de los recursos que se afectarían a cada uno de ellos;

f) una propuesta de elección entre estos diversos objetivos posibles: soluciones opcionales ofrecidas a la elección de los Estados Miembros (este párrafo sería transformado cuando los Estados Miembros hubieran indicado su elección y el plan definitivo adoptado sólo indicaría las elecciones efectuadas y las razones a que éstas obedecieron) 19/.

19/ Nos parece útil señalar que entre las definiciones de descripciones de política que ya se han dado en el sistema de las Naciones Unidas, la que según nuestro criterio proporciona el modelo que mejor corresponde a los métodos que acabamos de recomendar se encuentra en las instrucciones dadas por el Director General de la UNESCO en 1975 para la preparación del Plan de mediano plazo de su organización. Tales instrucciones prevén esencialmente que los objetivos de mediano plazo (en realidad, se trata de los objetivos de cada programa) deben ser desarrollados según un plan en cuatro partes que comprenden:

- La problemática que dé una idea general de la situación a nivel mundial en la esfera específica y limitada prevista por el objetivo;

- La exposición histórica de los esfuerzos ya realizados o de la acción emprendida en ese campo por los Estados Miembros, si procede, y por las organizaciones e instituciones del sistema de las Naciones Unidas y, en fin, por la UNESCO;

- La descripción de los principios de acción de la organización habida cuenta del objetivo, en otras palabras, la "doctrina" de la UNESCO en la materia;

4) A nivel de cada programa, descripciones mucho más breves el nivel de los programas. deberían recordar solamente:

- la descripción del objetivo-meta de plazo determinado que se quiere alcanzar;
- el plan de operaciones mediante el cual se desea llegar a él (este plan no debería descender al nivel de elemento de programa, salvo en caso excepcional).

B. Determinación de las prioridades

La determinación de las prioridades es una actividad difícil.

96. La determinación de las prioridades, es decir, del volumen de importancia que cabe atribuir a los diversos tipos de actividades, ya sea dentro de la totalidad del sistema de las Naciones Unidas o sólo dentro de las propias Naciones Unidas, a menudo se ha mencionado como una actividad necesaria. Uno de los resultados más importantes de la planificación sería el de permitir que los Estados Miembros ejercieran sus opciones fundamentales. Lamentablemente, es muy difícil permitir que los Estados Miembros ejerzan ese poder, a primera vista muy natural y muy simple.

19/ (continuación)

- Las metas y las variantes correspondientes.

Cabe aclarar que la palabra "meta" (target) se utiliza en esta terminología para designar lo que en las Naciones Unidas se llamaría un objetivo de plazo determinado. Es posible citar a este respecto el siguiente pasaje de las instrucciones:

"para comodidad de la acción un objetivo de mediano plazo podría dividirse en subobjetivos, cuando su extensión y complejidad lo justificaran. En ese caso, a cada subobjetivo correspondería una meta, es decir, una descripción del impacto deseado y, por supuesto, un subprograma. Si cada objetivo va seguido de la meta correspondiente para 1982, los plazos y las etapas de realización de esa meta deben precisarse de manera que sirvan de base para la determinación de las secuencias correspondientes a cada uno de los períodos bienales sucesivos en los documentos presupuestarios pertinentes."

Por estas pocas líneas se vé que el Director General de la UNESCO se declaró partidario de los "objetivos de plazo determinado". Finalmente, es necesario recordar que cada uno de los 40 "objetivos" escogidos por la UNESCO, según nuestro criterio, corresponde a un nivel de un programa principal en el concepto que se expone en este informe. En la nueva estructura propuesta, los subprogramas o temas actuales corresponderían a "programas".

97. La razón principal de ello reside en que la definición de las prioridades que la comunidad internacional concede en realidad a un sector determinado dentro del sistema de las Naciones Unidas (Salud, Trabajo, Educación, Agricultura, Industria, etc.) o en tal o cual programa principal dentro de una organización, es el resultado de un proceso histórico. Dicho proceso ha puesto en marcha un número considerable de factores en nombre de los cuales es necesario destacar la importancia del grado de consenso logrado entre los Estados Miembros a pesar de sus discrepancias de intereses y de sus diferencias de nivel de riqueza, filosofía y régimen político. Los sectores en los cuales era más fácil llegar a un consenso (por ejemplo, la salud) naturalmente se desarrollaron antes que otros (industria o educación), donde existían graves diferencias de opinión. Este fenómeno entró en juego para determinar la importancia respectiva del volumen de los fondos que es posible asignar a las diversas organizaciones, y también dentro de una misma organización, a los programas principales.

La importancia respectiva de los diversos programas principales y de los diversos sectores es el resultado de un proceso histórico.

98. Los otros factores que intervienen comprenden la capacidad de organización, la imaginación, la continuidad o irregularidad de los esfuerzos de que se hayan beneficiado las diversas unidades administrativas encargadas de estos distintos sectores. Un director competente que ha sabido velar por la calidad en la contratación de sus colaboradores, por el establecimiento de una red de corresponsales, por la inserción institucional de las cuestiones que estaba encargado de estudiar, por la buena difusión de la información, y que ha podido obtener la designación de un sucesor capaz de proseguir su obra, ha podido dar a tal o cual programa principal un impulso decisivo que explica finalmente su crecimiento y su desarrollo. En el caso contrario, los problemas más importantes quizás sólo recibieron una atención insuficiente y el volumen de los programas importantes que se le han encargado refleja estas circunstancias desafortunadas o esta mala suerte. Otros factores, como la aparición de nuevas corrientes de ideas, o aún de reestructuraciones y fusiones, han podido modificar el nivel de importancia relativa de los diversos programas principales. El juego de todos estos factores ha llevado a la estructura actual, que traduce un orden de prioridad de hecho.

99. Este orden de importancia no corresponde al orden de prioridad que se fijaría definitivamente si la Asamblea General tuviera que decidir hoy la importancia relativa que deberá darse a diversos programas principales de las Naciones Unidas o a las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El problema de la determinación de las prioridades sólo puede resolverse, pues, definiendo orientaciones para el porvenir y reflejarse en decisiones sobre el crecimiento relativo que deberá asignarse a los diversos programas

Las prioridades sólo pueden modificarse progresivamente.

principales y a los diversos sectores. Es normal, pues, que después de haber examinado este problema el Comité del Programa y de la Coordinación haya decidido que la respuesta que deba dársele ha de consistir en la definición de "tasas de crecimiento relativas".

El sistema actual carece de criterios precisos ...

100. Sin embargo, este sistema tropieza con serias dificultades. Por una parte, nadie podría definir con mucha claridad los criterios sobre la base de los cuales se deciden estas opciones. Indudablemente se tiene en cuenta el interés que aparentemente presenta cada programa o programa principal para los Estados Miembros, la calidad aparente de la gestión, las consideraciones de política general, etc. Estos distintos aspectos son importantes, pero el conjunto no constituye un aparato de medición sistemática. Los criterios seleccionados pueden cambiar en el curso de los años. Por otra parte, los Estados Miembros no encuentran en el actual plan de mediano plazo los elementos de información que podrían ilustrarlos a este respecto y permitirles definir con claridad la profunda voluntad política de la comunidad internacional.

y el fenómeno del "umbral de crecimiento" es poco conocido.

101. Finalmente, los tipos de decisiones que se adoptan respecto del desarrollo de un programa no tienen un significado muy preciso. Una tasa de crecimiento que permita al director de la dependencia administrativa correspondiente a ese programa principal disponer de uno o de dos funcionarios más del cuadro orgánico en general no le permite movilizar la capacidad necesaria para agregar un nuevo objetivo-meta a un caso determinado, o si se prefiere, un nuevo programa a sus posibilidades de acción. Ahora bien, la consecuencia normal de una decisión sobre las prioridades debería ser la posibilidad de aumentos o reducciones correspondientes a la creación o la supresión de programas. Se trata de un fenómeno de "umbral" de crecimiento que debería poder tenerse en cuenta en el futuro 20/.

102. El sistema de estructuras por objetivos que se propone en el presente informe podría contribuir a corregir la mayor parte de estos inconvenientes. En efecto, la presentación recomendada tiende a permitir, por una parte, opciones relativas al mantenimiento o la supresión de funciones o de

20/ Esta cuestión ya ha preocupado a los Estados Miembros en diferentes oportunidades. En una serie de evaluaciones efectuadas sobre algunos programas principales por el CPC, se había pedido que se estimara el tipo de modificación a la que se daría lugar, en el caso de que los recursos se aumentaran o se disminuyeran en un 20%. A este nivel de importancia en las posibles variaciones pueden corresponder ya sea programas nuevos o bien la supresión de programas existentes.

programas dentro de cada programa principal 21/. En estas condiciones la definición de orientaciones de crecimiento o de reducción que resultaran de decisiones sobre prioridades podrían reflejarse no en aumentos en el porcentaje de los créditos ofrecidos, sino en decisiones sobre creación o supresión de programas. Falta determinar el medio por el que los Estados Miembros podrían recibir las informaciones necesarias para definir estas orientaciones. Esta es la función que debería poder cumplir la Introducción del plan de mediano plazo.

La introducción del plan de mediano plazo podría ayudar a los Estados Miembros a resolver este problema.

103. Es importante adoptar una decisión respecto del carácter de este documento, es decir, dar una definición relativamente precisa de:

- los elementos de información y de orientación que desearían encontrar en el mismo los Estados Miembros; y
- la fecha en la que se debería distribuir el documento dentro del proceso de preparación y debate del plan de mediano plazo.

104. Sólo podemos formular aquí algunas sugerencias para facilitar las decisiones que se debería adoptar. En lo que se refiere a la fecha, aparentemente para que la Introducción pudiera prestar todos los servicios que cabe esperar, debería ser distribuida varios meses antes que el propio documento del plan de mediano plazo. Sería razonable establecer un período mínimo de seis meses si se deseara obtener la opinión de los Estados Miembros sobre ese documento y disponer de tiempo para tener en cuenta esta opinión al preparar el propio plan de mediano plazo. Cabe imaginar distintas soluciones, por ejemplo la celebración de un período especial de sesiones del CPC o del Consejo Económico y Social, o de ambos, para examinar el documento seis meses antes de la presentación del plan a los mismos comités intergubernamentales, y hasta la consulta por escrito de los Estados Miembros, con la ayuda de un cuestionario que acompañara al documento.

Este documento debería distribuirse por lo menos seis meses antes que el proyecto de plan.

105. En lo que se refiere al contenido de la Introducción podrían tomarse en consideración los siguientes elementos:

- a) una descripción del nivel relativo de importancia de los programas principales dentro de las Naciones Unidas (y oportunamente) del nivel de importancia de los grandes sectores dentro del sistema de las Naciones Unidas. Para servir de

21/ Esto corresponde a las opciones 1, 2 y 3, definidas en el párrafo 87 supra.

La Introducción podría suministrar información sobre las prioridades existentes y sobre todo los criterios de elección.

punto de partida a la descripción de prioridades, esta descripción podría completarse con una sección histórica que indicara las diferencias de la rapidez de crecimiento entre los programas principales (o entre los sectores) tratando de explicar las razones de las mismas;

b) cierto número de cuadros, gráficos y enunciados descriptivos que indicaran respecto de cada programa (o de cada sector) la importancia y la índole de las funciones continuas, la índole y la distribución porcentual de las actividades destinadas a la investigación, la cooperación técnica, la difusión de normas, etc.;

c) un examen de los criterios que podrían guiar a los Estados miembros en el establecimiento de las orientaciones ulteriores. Esta parte, la más importante y la más difícil, debería examinar:

- i) los criterios políticos, es decir, los que han sido definidos por la Asamblea General o por el Consejo Económico y Social y posiblemente por las conferencias generales de los organismos especializados que rigen la orientación de las actividades económicas y sociales de los Estados Miembros y de las organizaciones internacionales, el Nuevo Orden Económico Internacional, etc.;
- ii) los criterios más precisos que se deriven de la definición de la estrategia de desarrollo y, llegado el caso, de las orientaciones definidas por las comisiones económicas regionales;
- iii) los criterios de eficacia, es decir, los que permiten valorar la capacidad de las organizaciones internacionales y de las Naciones Unidas, y, en particular, aportar contribuciones útiles para la solución de los problemas que se consideran más urgentes en las condiciones económicas y sociales imperantes;
- iv) finalmente, los criterios de distribución de las tareas entre las organizaciones internacionales propiamente dichas y que puedan presidir las actividades de planificación común.

Sobre la base de estos criterios, sería necesario desglosar orientaciones que determinararan opciones precisas capaces de conferir al plan siguiente su originalidad y sus caracteres propios.

d) En último término, tal vez la introducción pudiera reflejar, de manera todavía más precisa, las diversas opciones ofrecidas a los Estados Miembros, sugiriendo los programas principales que se debería desarrollar, los temas de planificación que deberían considerarse fundamentales, las reducciones de actividades que se deberían prever, etc.

106. Finalmente, cabe señalar que el alcance político y la importancia de esta Introducción pueden variar considerablemente en función de la esfera a la que se la aplique, según se limite solamente al plano de las Naciones Unidas, o se extienda a la definición de las prioridades para el sistema en su totalidad. En la segunda hipótesis, podría facilitar considerablemente el desarrollo de la planificación común, en cuyo caso debería examinarse muy seriamente la posibilidad de utilizarla para ese fin.

Si la Introducción pudiera extenderse al conjunto del sistema, facilitaría considerablemente la planificación común.

107. En definitiva, la Introducción podría llegar a ser un instrumento sumamente valioso en la medida en que ayudara a los Estados Miembros a situarse dentro de una perspectiva de conjunto y decidir las características de la contribución que pueden aportar las Naciones Unidas y el sistema de las Naciones Unidas al desarrollo económico y social dentro del marco de los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional en su conjunto (Nuevo Orden Económico Internacional, Estrategia Internacional del Desarrollo, tal vez planes de desarrollo regional, etc.).

Capítulo VIII

RECOMENDACIONES PRINCIPALES

Las recomendaciones principales del presente informe figuran en los capítulos III, V, VI y VII. Nos limitaremos aquí a recordar lo fundamental de dichas recomendaciones, siguiendo un orden lógico.

RECOMENDACION No. I - Adopción de un plan de horizonte fijo

a) A fin de permitir que se dé al trabajo de preparación del plan la importancia y el tiempo necesarios, y para facilitar la adopción de una estructura por objetivos, el plan de mediano plazo tendría que ser "de horizonte fijo".

b) La duración mínima del plan tendría que ser de cuatro años, entendiéndose que debería procurarse la armonización del ciclo de planificación de las Naciones Unidas y del de los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas 22/.

/Capítulo III, párrafo 25/

RECOMENDACION No. II - Establecimiento de una estructura de programas por objetivos

a) Las actividades de la Organización se clasificarían en dos categorías: las que son programables y las que no lo son. Las actividades no programables se describirían en capítulos o secciones aparte.

b) La estructura actual de los programas en cuatro niveles (programa principal, programa, subprograma, elemento de programa) - en la que los niveles No. 2 y No. 3, "programa" y "subprograma", se utilizan sin criterios precisos - tendría que ser reemplazada por una estructura por objetivos.

c) Esta estructura tendría las características siguientes: los niveles de "programa" (No. 1) y "elemento de programa" (No. 4) se mantendrían sin modificación.

22/ Si se adoptase un ciclo de cuatro años para el período 1982-1985, al que seguiría 1986-1989, se podría hacer coincidir el segundo plan cuatrienal con la parte mayor del plan de seis años del conjunto de las otras organizaciones previsto para el período 1984-1989. Este no es más que uno de los métodos posibles.

Los niveles intermedios comprenderían:

- i) secciones tituladas "funciones permanentes" en las que se describirían todas las actividades de carácter innegablemente continuo;
- ii) "programas", de dimensión muy variable, en que se agruparían todas las demás actividades en torno de objetivos-metas a plazo fijo.

El nivel de "subprograma" se abandonaría, o bien se utilizaría únicamente para distribuir los "programas" entre las distintas dependencias administrativas que cooperaran en su realización (los diversos departamentos, comisiones regionales, etc.).

d) La metodología que se utilizaría para organizar las actividades de un programa principal en torno de los objetivos a plazo fijo sería la que se describe en el párrafo 60 del presente informe. Posteriormente habrá que mejorar y precisar este método.

Capítulo V, párrafos 41 a 60

RECOMENDACION No. III - Adopción de un sistema de "estudios a fondo"

a) Para cada uno de los programas principales se deberían preparar estudios a fondo en que se expusiera la respectiva política propuesta (según el esquema de la recomendación No. V infra).

b) Estos estudios, de una longitud de 40 a 100 páginas, adoptarían la forma inicial de documentos preparatorios del plan de mediano plazo ("estudios a fondo en primera versión"). Servirían de base para el examen del plan de mediano plazo por todos los comités de expertos o comités intergubernamentales que interviniesen en el proceso preparatorio, antes de que se transmitiese el plan al CPC. Estos estudios, modificados según las observaciones y sugerencias que se recibiesen de dichos comités, se resumirían para preparar las partes correspondientes a cada programa principal dentro del plan de mediano plazo.

c) A continuación se prepararían regularmente los "estudios a fondo en segunda versión", a razón de tres a cinco por año, que se someterían a consideración del CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. Estos estudios comprenderían, en su primera parte, una evaluación del programa principal correspondiente.

Capítulo III, párrafos 18 a 23

RECOMENDACION No. IV - Aprobación de un calendario de preparación del plan de mediano plazo

a) La preparación del plan de mediano plazo tendría que distribuirse a lo largo de un período de unos 18 meses, como se indica a continuación:

/...

- Cuatro meses, aproximadamente, para la preparación de los "estudios a fondo en primera versión";
- Cuatro meses, aproximadamente, para las consultas con los diversos comités de expertos y comités intergubernamentales que interviniesen en el proceso de preparación antes que el Comité del Programa y de la Coordinación;
- Dos meses para la centralización de las observaciones y la redacción del texto del plan de mediano plazo;
- Seis a siete meses, de mayo a noviembre, para la consideración, el examen y el establecimiento definitivo del plan de mediano plazo por el CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

b) Deberían preverse procedimientos especiales para permitir que los comités de expertos y los comités intergubernamentales competentes que interviniesen antes que el CPC examinaran los estudios a fondo en primera versión durante el período previsto a tal efecto.

[Capítulo III, párrafos 22 y 23]

RECOMENDACION No. V - Presentación de los enunciados de política de los programas principales

a) Para presentar los enunciados de política de los programas principales en los estudios a fondo y en los distintos capítulos del plan de mediano plazo se debería seguir el siguiente esquema:

1. Situación mundial en el sector considerado, y problemática correspondiente;
2. Principios de acción que definen el tipo de contribución que las Naciones Unidas desearían aportar a la solución de los problemas;
3. Descripción de los esfuerzos ya realizados por los Estados Miembros, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las propias Naciones Unidas;
4. Enumeración y descripción sumaria de las actividades continuas;
5. Definición y exposición de las razones por las cuales se proponen objetivos-metas a plazo fijo en torno de los cuales se podrían agrupar las actividades de la Organización (distintas soluciones ofrecidas a la elección de los Estados Miembros);
6. Una propuesta de elección entre estos distintos objetivos (este párrafo tendrá que reemplazarse en el documento definitivo del plan por una simple explicación de las elecciones efectuadas).

/...

- b) Deberían dedicarse exposiciones más breves:
- a la descripción de las funciones continuas
 - a cada uno de los programas.

/Capítulo VII, párrafo 95/

RECOMENDACION No. VI - Función de la introducción del plan de mediano plazo en la determinación de las prioridades

a) El documento titulado "Introducción del plan de mediano plazo" tendría que prepararse con el propósito de ayudar a los Estados Miembros a definir las prioridades que guiarían a la Secretaría en la preparación del proyecto de plan de mediano plazo (y, posteriormente, de los presupuestos por programas).

b) Este documento debería presentarse a los Estados Miembros varios meses antes de la preparación del proyecto de plan de mediano plazo, a fin de conocer a tiempo sus respectivos puntos de vista.

c) Este documento debería contener secciones relativas a:

- la descripción de las prioridades de hecho existentes (importancia relativa asignada a los distintos sectores o a los distintos programas principales);
- los criterios que podrían adoptar los Estados Miembros para definir las prioridades, y en particular a las consecuencias de las decisiones de la Asamblea General relativas al Nuevo Orden Económico Internacional y la Estrategia del Desarrollo, las consideraciones de economía y eficacia, etc.;
- los métodos de aplicación de estas prioridades en el proyecto del plan de mediano plazo.

d) Se debería adoptar una decisión acerca de la importancia que habría que dar en esta introducción al tratamiento del problema de las prioridades dentro del sistema de las Naciones Unidas en conjunto.

/Capítulo VII, párrafos 104 a 106/

RECOMENDACION No. VII - Consultas con los encargados de ejecutar los programas principales sobre el mejoramiento de la metodología de planificación y programación

Se deberían tomar disposiciones para permitir que en los próximos meses los encargados de ejecutar los programas principales participasen en las deliberaciones relativas al mejoramiento de las metodologías de planificación y programación.

/Capítulo VI, párrafos 84 a 89/

/...

Anexos

- Anexo I Definiciones de los cuatro niveles de programación aprobados por el Comité Administrativo de Coordinación en su informe
- Anexo II Naciones Unidas:
Lista de los programas principales
- Anexo III Organización Internacional del Trabajo
Lista de los programas principales
- Anexo IV Organización Mundial de la Salud
Lista de los programas principales
- Anexo V UNESCO: Lista de los programas principales
- Anexo VI Modelo provisional para la presentación de un programa en el Plan de mediano plazo. Ejemplo del programa de Administración Pública
- Anexo VII Desglose del programa principal "Estadística" en programas y subprogramas
- Anexo VIII La programación en la OMS
- Anexo IX Pasajes del documento EB 63/PC/WP/5/Rev.1:
Programa Mundial a plazo medio de fomento de la higiene del medio

Anexo I

Definiciones de los cuatro niveles de programación aprobados
por el Comité Administrativo de Coordinación en su informe
E/5803, del 28 de abril de 1976

2. Descripciones de los programas

27. En octubre de 1975 el CAC dio instrucciones al Grupo de Trabajo en el sentido de que diera prioridad a la armonización de las descripciones de los programas en los presupuestos por programas. Evidentemente, ello es de importancia primordial para hacer comparaciones, pero las dificultades que entraña son también muy grandes. El Grupo de Trabajo decidió examinar, en especial, las tres cuestiones siguientes: a) la jerarquía de programas sustantivos y la necesidad de identificar "niveles de descripción"; b) las necesidades mínimas de información para las descripciones, y c) el tratamiento de los programas de los servicios administrativos y de apoyo.

28. Quizás el resultado más útil de las actividades del Grupo de Trabajo haya sido la identificación y el logro de un acuerdo respecto de cuatro niveles para subdividir los programas globales de las organizaciones, junto con la formulación de recomendaciones sobre los niveles en que normalmente incluirían sus descripciones detalladas de programas. Los cuatro niveles, con ejemplos de cada uno de ellos, son los siguientes:

El nivel 1 - Programa principal corresponde a una finalidad o función principal de la organización para la que puedan fijarse objetivos. Por norma general estos objetivos son a tan largo plazo que no puede establecerse ningún marco cronológico para su realización. Este nivel suele utilizarse para consolidar datos presupuestarios o consignaciones. Incluye las consolidaciones ya existentes de programas tales como:

Población (Naciones Unidas);

Desarrollo de aptitudes y capacidades de trabajo (OIT);

Conservación de recursos y lucha contra enfermedades y plagas (FAO);

Educación (UNESCO);

Salud del medio ambiente (OMS).

El nivel 2 - Programa es una agrupación de subprogramas conexos dirigidos al logro de uno o más objetivos que contribuyen a los objetivos más amplios del programa principal del nivel 1. En este nivel algunas organizaciones hacen descripciones detalladas e indican objetivos concretos. Algunas organizaciones no tienen necesidad de desglosar aún más la descripción global de los programas y, en esos casos, las recomendaciones detalladas del Grupo de Trabajo sobre los requisitos mínimos de las descripciones del nivel 3 se aplicarían a este nivel. Ejemplos de algunos títulos de programas en curso que podrían corresponder a este nivel son:

/...

Población en la región de la CEPA (Naciones Unidas);
Formación profesional (OIT);
Lucha contra las enfermedades y las plagas (FAO);
Educación y capacitación superior del personal de enseñanza (UNESCO);
Medidas sanitarias básicas (OMS).

El nivel 3 - Subprograma es la reunión coherente de varias actividades encaminadas al logro de un objetivo y que puede evaluarse mediante indicadores de resultados y, normalmente, utilizando criterios de mayor o menor éxito. En la medida de lo posible la evaluación deberá referirse a los efectos que haya surtido el subprograma sobre las condiciones imperantes dentro de los países del mundo y entre ellos. En este nivel la mayoría de las organizaciones representadas en el Grupo de Trabajo tenderían a incluir material descriptivo detallado, inclusive exposiciones de subobjetivos. Algunos ejemplos típicos de los títulos de ciertos programas en curso de este nivel serían:

Proyecciones demográficas (Naciones Unidas);
Formación profesional industrial (OIT);
Control de la tripanosomiasis animal africana (FAO);
Educación superior (UNESCO);
Abastecimiento de agua (OMS).

El nivel 4 - Elemento de un programa es o bien:

- a) Un proyecto para lograr un objetivo preciso en función de una cierta producción tras un lapso determinado, de consecución verificable; o bien
- b) Una actividad constante cuya producción se pueda medir.

El elemento de un programa contribuye al objetivo de un subprograma del nivel 3, se compone de elementos cuyo costo puede valorarse y normalmente depende administrativamente de una sola persona. Los siguientes son ejemplos de elementos de un programa:

Cálculos y proyecciones de la población total por sexos y por edades para diversos países (Naciones Unidas);

Plan de capacitación en las fábricas (Iraq) (Proyecto sobre el terreno) (OIT);

Centro Europeo de Enseñanza Superior (Bucarest) (UNESCO);

Argelia proyecto sobre el terreno (OMS).

29. Incluso aunque algunas organizaciones consideren que sus programas no las obligan a usar los cuatro niveles, la presentación de toda la información sobre los programas con arreglo a ellos simplificará las comparaciones entre organismos. También es particularmente útil que el material descriptivo detallado quede situado en el nivel 3.

Anexo II

Naciones Unidas

<u>Programas principales</u>	<u>Lista de los programas principales</u>	<u>Número de funcionarios</u>		
		<u>PO</u>	<u>RE</u>	<u>Total</u>
6	Justicia internacional y derecho internacional	53	2	55
9	Derechos humanos	42	-	42
10	Fiscalización internacional de estupefacientes	31	9	40
13	Cuestiones y políticas relativas al desarrollo	167	39	206
14	Medio ambiente	49	85	136
15	Alimentación y agricultura	36	34	70
16	Asentamientos humanos	50	36	86
17	Desarrollo industrial	545	100	645
18	Comercio internacional	215	38	253
19	Recursos naturales y energía	105	44	149
20	Economía y tecnología oceánicas	8	1	9
21	Población	37	54	91
22	Administración y finanzas públicas	24	10	34
23	Ciencia y tecnología	32	5	37
24	Estadística	128	37	165
25	Empresas transnacionales	37	5	42
26	Transporte	47	20	67
27	Mujeres y grupos especiales	78	24	102
28	Programas principales propios de las comisiones regionales	34	29	63

PO: Presupuesto ordinario

RE: Recursos extrapresupuestarios

Anexo III

Organización Internacional del Trabajo

<u>Programas principales</u>	<u>Lista de los programas principales</u>	<u>Años hombre y meses hombre por bienio</u>		
		<u>P0</u>	<u>RE</u>	<u>Total</u>
50	Normas internacionales del trabajo y derechos humanos	89/00	-	89/00
60	Empleo y desarrollo	121/11	49/08	171/07
70	Formación	103/06	76/04	179/10
80	Relaciones de trabajo y administración del trabajo	97/04	6/04	103/08
90	Condiciones y medio ambiente de trabajo	155/08	3/04	159/00
100	Actividades sectoriales	98/03	19/06	117/09
110	Seguridad social	43/11	3/04	47/03
130	Estadística y estudios especiales	52/08	1/02	53/10
150	Instituto Internacional de Estudios Laborales	4/02	-	4/02
160	Personal	86/00	64/00	150/00
250	Gestión de los programas exteriores en Africa	248/00	2/00	250/00
260	Gestión de los programas exteriores en las Américas	196/00	6/00	202/00
270	Gestión de los programas exteriores en Asia y el Pacífico	235/03	4/00	239/03
280	Gestión de los programas exteriores en Europa	76/00	13/00	89/00
285	Gestión de los programas exteriores en los Estados árabes	39/00	2/00	41/00

P0: Presupuesto ordinario.

RE: Recursos extrapresupuestarios.

/...

Anexo IV

Organización Mundial de la Salud

En millones de dólares

<u>Programas principales</u>	<u>Lista de los programas principales</u>	<u>PO</u>	<u>RE</u>	<u>Total</u>
3.1	Desarrollo de los servicios de salud	51,5	26,7	78,2
3.2	Salud de la familia	12,9	70,7	83,7
3.3	Salud mental	4,8	2,4	7,2
3.4	Sustancias profilácticas, terapéuticas y de diagnóstico	8,6	1,7	10,4
4.1	Lucha contra las enfermedades transmisibles	66,0	151,0	217,0
4.2	Lucha contra las enfermedades no transmisibles	10,8	17,0	27,8
5.1	Fomento de la higiene del medio	26,1	24,8	50,9
6.1	Formación y perfeccionamiento del personal de salud	52,3	20,1	72,4
7.1	Información pública	42,9	9,6	52,5

PO: Presupuesto ordinario.

RE: Recursos extrapresupuestarios.

Anexo V

UNESCO

<u>Programas principales</u>	<u>Lista de los programas principales</u>	<u>Porcentaje de los recursos de programas</u>
I	Promoción de los derechos humanos	9,36
II	Fortalecimiento de la paz	1,44
III	El hombre como centro de desarrollo	9,58
IV	La aplicación de la ciencia y la tecnología al servicio del hombre y de la sociedad	13,96
V	Acción educativa para responder a las necesidades del individuo y a las exigencias de la sociedad	25,00
VI	Mejoramiento de las oportunidades cuantitativas y cualitativas de ciertos grupos para realizar su potencial individual y social	9,24
VII	El hombre y su medio ambiente	16,54
VIII	Población	0,64
IX	Comunicación entre las personas y entre los pueblos	5,40
X	Transferencia e intercambios de información	8,83

Anexo VI

Conference room paper No. 1
12 septiembre 1978
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

COMITE DEL PROGRAMA Y DE LA COORDINACION
18º período de sesiones
28 de agosto a 15 de septiembre de 1978
Tema 9 del programa. Plan de mediano
plazo para el período 1980-1983

"Modelo" provisional para la presentación de un programa en el
Plan de mediano plazo*

Ejemplo del programa de Administración Pública**

8 septiembre 1978

- A. Organización
- B. Coordinación
- C. Estrategia del programa
 - a) Base legislativa (resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social)
 - b) Problemas considerados
 - i) Situación actual

Los gobiernos, en particular los gobiernos de los países en desarrollo, deben resolver varios problemas a fin de mejorar la capacidad del sector público para llevar a cabo su política, y en particular, la definida en los planes de desarrollo.

* El presente es un documento de trabajo preparado por el Sr. Maurice Bertrand, funcionario de la Dependencia Común de Inspección, como ejemplo de la posible presentación de una "estrategia" para un programa.

** Este ejemplo está limitado a la esfera de la Administración Pública (con excepción de la Hacienda Pública) y al programa en la Sede de las Naciones Unidas (con excepción de las comisiones regionales).

Los problemas principales son, sobre todo:

- La falta de personal capacitado en las diversas especialidades y de servicios e instalaciones de capacitación; las limitaciones políticas y sociales a la contratación de funcionarios públicos.
- La dificultad para establecer un equilibrio entre centralización y descentralización, la proliferación de dependencias administrativas, la falta de coordinación y planificación, etc.
- La falta de información básica sobre la estructura y la composición del sector público.
- La falta de una metodología para formular y diagnosticar la situación en el sector público, etc.

(En esta sección deberían agregarse algunas descripciones de los diversos tipos de situaciones del sector público en los países menos adelantados, en los países que tienen sectores importantes de empresas públicas, etc. Podría describirse rápidamente una tipología de situaciones.)

ii) Desarrollo de la administración pública como disciplina

Durante los diez años últimos, la investigación y la enseñanza en materia de administración pública se han desarrollado considerablemente. Puede hablarse ahora de una nueva disciplina académica (aunque no precisamente de una ciencia) de la administración pública. El desarrollo de esta disciplina refleja la existencia de diferentes sistemas de administración pública en diversos países, con distintos tipos de enfoque y métodos diferentes, aun cuando se viene perfilando un consenso en algunas esferas.

iii) Medio institucional del programa

Se han desarrollado cursos de capacitación en la esfera de la administración pública en casi todas las universidades. La mayoría de los países en desarrollo han establecido institutos o escuelas nacionales de administración pública. Cinco institutos regionales están ampliando su esfera de actividades. Existen centenares de publicaciones periódicas en el ámbito de la administración pública. Sin embargo, todo ello no basta para atender a las necesidades actuales de los países en desarrollo.

iv) Historia del programa y de sus principales resultados

Desde su iniciación en 1953, el programa de administración pública ha logrado en particular:

- Preparar y distribuir alrededor de 75 publicaciones.

- Prestar asistencia a varios países en la creación de escuelas o institutos nacionales.
- Participar en la creación o en el desarrollo de los cinco institutos nacionales.
- Colaborar en la organización de cursos de capacitación mediante varios proyectos de cooperación técnica
- Apoyar muchos proyectos de cooperación técnica para la "reforma administrativa" etc.

v) Evaluación de la eficacia del programa

Una evaluación reciente de las actividades del programa ha indicado lo siguiente:

- Las publicaciones del programa no se distribuían ni se utilizaban bastante y quedaban en gran parte anticuadas sin haber llegado a los posibles usuarios.
- La función de los institutos regionales no ha sido definida claramente en relación con la función de los institutos nacionales.
- La coordinación del programa de actividades entre la Sede y las comisiones regionales dentro de las Naciones Unidas, entre las Naciones Unidas y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y entre el sistema de las Naciones Unidas y los diversos institutos regionales y nacionales y universidades, ha sido insuficiente.
- El conocimiento de la "clientela" actual del programa no se ha desarrollado bastante y no se ha establecido un diálogo con esa "clientela".

Es necesario modificar la concepción y los métodos de trabajo del programa.

c) Posible estrategia del programa

i) Posibles modalidades de la estrategia

Teniendo en cuenta las necesidades actuales de los Estados Miembros, el medio institucional del programa, la modestia de sus medios de acción y la posibilidad de desarrollar la coordinación y la cooperación, las diversas orientaciones posibles de la estrategia de este programa podrían ser:

/...

- I. Desarrollar los medios de capacitación
 1. Ya sea haciendo hincapié en la preparación de cursos de capacitación mediante el envío de expertos, el otorgamiento sistemático de becas de perfeccionamiento, etc.
 2. O bien preparando material de capacitación (guías o manuales especializados) que presenten los métodos y modalidades de aplicación de los diversos sistemas de administración pública en sus distintas ramas (presupuesto, personal, adquisiciones, gestión, contabilidad, etc.).
 - II. Brindar apoyo a los proyectos de "reforma administrativa"
 1. Ya sea mediante el envío de expertos contratados en el plano internacional para que presten asesoramiento a los gobiernos.
 2. O bien preparando un método de análisis de los problemas existentes en los países, para facilitar así la formulación del diagnóstico y la adopción de soluciones.
 - III. Ayudar a crear nuevos institutos en el plano regional y nacional, incluso un centro internacional (como se prevé en la primera resolución relativa al programa, aprobada en 1948) 1/.
 - IV. Reunir información para beneficio de los funcionarios y de los encargados de formular políticas sobre las nuevas tendencias y hechos.
 - V. Desarrollar todas estas orientaciones en forma simultánea.
- ii) Orientaciones elegidas: motivos

Habida cuenta de la modestia de los medios de que se dispone, la orientación V no parece muy razonable. Si se actúa en diversas direcciones al mismo tiempo no se llega a ningún resultado mensurable. La orientación III puede eliminarse; en efecto, resulta más útil reforzar las instituciones existentes que crear nuevas. En las esferas de la "capacitación" y de las "reformas administrativas" (orientaciones I y II), los métodos empleados para la transmisión de tecnologías han consistido en contratar a expertos o docentes que hayan dado pruebas de su competencia en su propio país y en enviarlos a los países en desarrollo a fin de que difundan allí sus conocimientos y su experiencia personal. Por ello, en la mayoría de los casos, la índole de las soluciones técnicas propuestas depende directamente del origen y de la experiencia personal del experto,

1/ Resolución 246 (III) de la Asamblea General.

y a los gobiernos no les ha quedado la posibilidad de elegir entre los métodos y soluciones posibles que ofrecen los diversos sistemas de administración pública, sistemas que a su vez están vinculados con las tradiciones nacionales. Tampoco han tenido la posibilidad de idear soluciones adaptadas a sus propios problemas utilizando toda la información posible.

En esas circunstancias, debe darse prioridad en esos dos campos:

- a la presentación de los progresos más recientes en los conocimientos relativos a las diversas ramas de la administración pública en los diversos sistemas existentes, de una manera fácilmente accesible para todas las personas interesadas.
- a la elaboración de un sistema para reunir los datos y analizar los problemas de cada país (métodos de consenso, análisis de la estructura, definición de necesidades, diagnóstico de los defectos principales, etc.).

Ese programa de reunión y distribución de los conocimientos existentes y las investigaciones metodológicas podría realizarse en algunos años si se organizara de un modo sistemático la cooperación de las comisiones regionales, los institutos regionales y nacionales y las universidades. La creación de esa red de cooperación permitiría definir con mayor precisión el papel y el programa apropiados de las comisiones regionales y de los institutos regionales. Todas esas consideraciones aconsejan basar la estrategia del programa esencialmente en las orientaciones definidas en los párrafos I.2 y II.2 supra, excluyendo las demás. En última instancia, las necesidades descritas en la orientación IV podían satisfacerse perfectamente organizando la actualización permanente del conjunto de publicaciones (orientación I.2). Finalmente, la estrategia del programa consistiría en organizar la cooperación internacional para proporcionar a los Estados miembros los medios de acción que permite crear la posición excepcional de las Naciones Unidas. En consecuencia, esta elección conduciría al establecimiento de los dos subprogramas siguientes:

D. Subprogramas

Subprograma I - Preparación de una serie de manuales (o folletos) que abarquen las distintas ramas de la administración pública

- a) Objetivos del subprograma: Poner a disposición de los gobiernos, funcionarios públicos, especialistas, profesores y estudiantes una serie lo más completa posible de publicaciones que muestren en las distintas secciones de la disciplina, el acervo actual de conocimientos, métodos y soluciones aplicadas por los distintos sistemas de administración pública; mantener constantemente al día esas publicaciones.

Las principales esferas que deben cubrirse son: administración de personal, capacitación para la administración pública, administración local y regional, administración de impuestos, planificación, preparación de programas y presupuestos, gestión de empresas públicas, leyes y prácticas de la administración pública, contabilidad pública, administración aduanera, auditoría de cuentas, evaluación, gestión moderna y utilización de computadoras; bibliografía internacional sobre administración pública; sistemas de administración pública; repertorio de institutos, escuelas de administración pública, etc.

Cada una de estas publicaciones presentaría las diferentes prácticas seguidas por los distintos sistemas de administración pública, daría un cierto número de ejemplos prácticos y precisos, y se publicaría en un formato práctico, de ser posible, en un libro de hojas sueltas a fin de poder mantenerla al día.

- b) Método de preparación y fecha de terminación: Para conseguir este objetivo, sería necesario obtener la colaboración de los especialistas más calificados en las distintas esferas mencionadas de las principales universidades e institutos de administración pública, que representasen el punto de vista de los diversos sistemas y las tradiciones de los distintos países. Una parte importante de las actividades de este subprograma debe dedicarse a identificar a los colaboradores, organizar su cooperación, obtener su acuerdo sobre la concepción de las distintas publicaciones, etc. Se puede calcular que el primer bienio se dedicaría a la preparación y al primer experimento. Durante los dos primeros años se podrían preparar también una o dos publicaciones para las que existiera ya documentación utilizable y que por distintas razones fuesen las más fáciles de producir. Otros dos bienios serían necesarios para cubrir toda la gama de problemas. Puede, por tanto, calcularse que el final de este subprograma sería el 31 de diciembre de 1986. Las disposiciones para mantener estas publicaciones permanentemente al día formarían parte del programa después de 1986.
- c) Destinatarios y número de ejemplares: En cada país, los destinatarios de esas publicaciones serían los funcionarios públicos especializados en algunas de las esferas cubiertas, los expertos, los profesores y estudiantes de los institutos, escuelas o facultades de administración pública. Se puede calcular el número de ejemplares que se distribuirían y venderían de cada publicación, en las distintas lenguas, según la importancia de la "clientela" potencial. Por ejemplo, se puede calcular aproximadamente que en inglés un número superior a 10.000 ejemplares para cada una de estas publicaciones sería razonable.
- d) Indicadores de los resultados y métodos de evaluación:
- Indicadores de volumen y resultados prácticos: número de ejemplares distribuidos, número de ejemplares vendidos.
 - Indicadores de la satisfacción de los destinatarios, inclusión en cada publicación de un cuestionario muy breve donde se pida la opinión del lector, y análisis de las respuestas.

- Indicadores del impacto: los principales corresponsales de la división podrían, a intervalos periódicos, por ejemplo cada dos años, transmitir su evaluación personal de resultados tales como la utilización periódica de las publicaciones en establecimientos de enseñanza, la adopción de los métodos descritos por el país, etc.

Subprograma II - Preparación de una metodología para el análisis del problema de la administración pública

- a) Objetivo del subprograma: Un pequeño número de proyectos de investigación existentes ha demostrado la posibilidad de establecer las bases para un diagnóstico de los problemas de la administración pública en un país. Un conocimiento exacto de toda la información disponible sobre el número, las calificaciones, los sueldos y las tareas de los funcionarios públicos en las distintas categorías de un país determinado y el análisis de la maquinaria existente para la realización de las funciones administrativas son requisitos previos a la identificación exacta de las necesidades existentes y a la determinación del mejor modo de atender a esas necesidades, bien mediante la capacitación o bien mediante la reforma de métodos o estructuras.

Sin embargo, los métodos existentes para prestar asistencia en la identificación de los problemas no son todavía muy bien conocidos, no se han utilizado bastante, ni se han especificado con todo detalle.

El objetivo del subprograma sería preparar una metodología completa para el análisis de los problemas de la administración pública en los países, y publicar los resultados de esta investigación a fin de poner a disposición de los gobiernos un instrumento poderoso para la preparación de las reformas necesarias.

- b) Métodos de ejecución y fecha de terminación: La ejecución de este subprograma supondría organizar una cooperación del mismo tipo de la descrita en el subprograma anterior. Se necesita la cooperación de los especialistas de más alto nivel de la administración pública, la ciencia política, la economía y la estadística.

El primer bienio debe dedicarse a dicha organización, a la preparación de experimentos de investigación en varios países y a la preparación del programa de investigaciones en detalle. Los otros dos bienios se dedicarían a una generalización de los experimentos de investigación en las diversas regiones o países, a reunir los resultados de dichos experimentos y a preparar publicaciones sobre las diversas partes de esta metodología, incluida la distribución de datos estadísticos, y, por último, a publicar esos métodos y a estudiar con los gobiernos las posibles consecuencias de su aplicación. Se puede calcular que este subprograma terminaría el 31 de diciembre de 1986.

- c) Destinatarios e indicadores de los resultados: Los destinatarios de este subprograma son principalmente gobiernos (y funcionarios públicos especializados en el estudio de la estructura de los sectores públicos, reforma administrativa, etc.). El grupo de destinatarios que constituyen los profesores y estudiantes está limitado a especialistas muy calificados. En consecuencia, el número de ejemplares de las publicaciones no podría considerarse un indicador preciso de los resultados. Los únicos indicadores posibles serían:

- El número de países que aceptasen realizar experimentos en esa esfera;
- El número de países satisfechos con la metodología propuesta.

Sería fácil organizar la medición de estos resultados al final del subprograma; se necesitarían estudios especiales para medir el impacto final.

E. Continuación del programa después de la terminación de los dos subprogramas

Si los dos subprogramas estuviesen terminados a fines de 1986, no se interrumpirían las actividades del programa de administración pública. Es difícil definir por adelantado la orientación que deberá seguir el programa en esa fecha, pero podría suponerse que algunas de las características de los nuevos subprogramas que habrían de prepararse entonces serían el desarrollo de métodos de evaluación en los diversos países, la comparación de la eficacia de los métodos adoptados, el intercambio de información entre los diversos países, la mejora de las instituciones existentes, la investigación de nuevos métodos para el desarrollo de la capacitación.

Observaciones generales sobre este "modelo"

1. Este documento se ha preparado muy rápidamente a fin de contribuir a los debates del CPC y de la CCAAP y facilitar la comprensión de una posible concepción diferente de un plan de mediano plazo. No se ha debatido con el Director del programa de Administración y Hacienda Públicas. Una preparación más completa, de haber sido posible, habría permitido mayor precisión.

2. Este tipo de documento, si fuera real, normalmente no se presentaría directamente al CPC después de su revisión por el departamento encargado de la administración pública, sino que se sometería al debate de un grupo de especialistas (reunión de expertos). Después de dicho examen, se podría presentar un proyecto revisado al CPC para que éste formulase sus observaciones.

3. El tipo de decisión que los Estados miembros podrían adoptar sobre una propuesta de ese tipo podría ser:

A) En el momento de examinar el proyecto del plan de mediano plazo:

- a) Examinar si la estrategia propuesta parece satisfactoria, es decir, si la selección de los subprogramas corresponde a las necesidades reales de los Estados miembros y a las posibilidades de acción

existentes. Si los Estados miembros escogiesen otra estrategia posible, habría que preparar un nuevo documento según las directrices indicadas por ellos.

- b) Decidir la posible importancia de los diversos subprogramas y las fechas de su terminación.

B) En el momento de aprobarse los programas del presupuesto:

- Aprobar una lista de elementos de programas para cada subprograma por un período de dos años y autorizar su financiación.

C) Después de la ejecución de un subprograma:

- Evaluar los resultados obtenidos (con ayuda de los principales indicadores de los resultados).

Anexo VII

Desglose del programa principal "Estadística" en programas y subprogramas

	<u>Número de funcionarios</u>		
	<u>PO</u>	<u>RE</u>	<u>Total</u>
P1 - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales	69	22	91
SP1 - Comercio internacional, industria, recursos naturales y recursos energéticos			
SP2 - Estadísticas de cuentas nacionales, distribución de los ingresos y estadísticas conexas			
SP3 - Estadísticas de precios y estadísticas conexas			
SP4 - Estadísticas sociales y demográficas			
SP5 - Mejor difusión de estadísticas			
SP6 - Coordinación de los programas de estadísticas internacionales			
P2 - Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo	12	2	14
SP1 - Desarrollo de servicios estadísticos de los países en desarrollo			
SP2 - Desarrollo de los servicios de elaboración de datos estadísticos de los países en desarrollo			
P3 - Comisión Económica para África	12	5	17
SP1 - Servicios de estadísticas nacionales			
SP2 - Sistema regional de información estadística			
P4 - Comisión Económica para Europa	14	-	14
SP1 - Normas y métodos			
SP2 - Datos de investigación y proyectos			
P5 - Comisión Económica para América Latina	9	4	13
SP1 - Plan regional de información cuantitativa			
SP2 - Estadísticas básicas			
P6 - Comisión Económica para Asia Occidental	4	-	4
SP1 - Desarrollo de servicios estadísticos			
SP2 - Preparación de estadísticas de cuentas nacionales, estadísticas financieras y estadísticas de precios			
P7 - Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico	8	4	12
SP1 - Preparación de estadísticas			
SP2 - Elaboración y análisis de estadísticas			

/...

Anexo VIII

La programación en la OMS

I. Los instrumentos de la programación

La programación en la OMS se basa en tres instrumentos cuya forma, calidad e importancia son completamente diferentes:

- El programa general de trabajo para un período determinado;
- El programa a plazo medio;
- El presupuesto por programas.

a) El programa general de trabajo para un período determinado (el actualmente en curso es el Sexto Programa de Trabajo, que abarca los años 1978 a 1983) contiene las orientaciones globales del programa de la Organización para un período de seis años e indica los objetivos generales y detallados y el marco estratégico de las actividades que se especificarán (es decir, se describirán más detalladamente y con informaciones técnicas) en el programa a plazo medio. De hecho, la denominación de este documento es errónea, pues se trata más bien de un "plan general de trabajo" y no de un "programa". Cabría asimismo preguntarse, a primera vista, si no existe un riesgo de confusión entre el programa de trabajo y el programa a plazo medio, y si no habría que fusionar estos dos instrumentos. En el actual estado de cosas esta solución no parece posible, pues si existe realmente el programa de trabajo y si ha sido aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud en 1976, el programa a plazo medio (o más bien los programas) se concibe como un instrumento mucho más flexible sujeto a revisiones periódicas y lejos todavía de estar completo.

b) El programa a plazo medio ("programa" y no "plan" ^{1/}) abarca teóricamente el mismo período que el programa de trabajo. Se trata de la traducción en actividades de las directrices de política y de las estrategias definidas en el programa de trabajo, a las cuales hay que añadir, llegado el caso, directrices de política todavía más generales (por ejemplo, Segundo Decenio para el Desarrollo) o más concretas pero a largo plazo (por ejemplo, Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental 1981-1990) o definidas en resoluciones de los Comités Regionales, del Consejo Ejecutivo o de la Asamblea (véase infra).

c) El presupuesto por programas (actualmente se trata del ejercicio 1978-1979). Mientras que el programa a plazo medio no da más que indicaciones generales sobre las repercusiones financieras de las actividades que se describen en él, el

^{1/} Esta terminología se presta a confusión: a veces resulta difícil distinguir el programa a plazo medio de la Organización (es decir, el conjunto de los programas) de un programa a plazo medio (es decir, el conjunto de actividades reagrupadas dentro de uno de los seis programas).

presupuesto por programas contiene las asignaciones concretas. La estructura de los programas descritos no concuerda con la del programa de trabajo y la del programa a plazo medio. La nueva estructura de clasificación por programas que se ha utilizado ya para el programa de trabajo y el programa a plazo medio se utilizará asimismo en el futuro para el presupuesto.

El instrumento fundamental de la programación es, por lo tanto, el "programa a plazo medio", pues constituye el verdadero vínculo entre el nivel de la definición de los objetivos generales y detallados pero mundiales (programa de trabajo) y el nivel de las actividades concretas en los planos regional y nacional (pues el presupuesto por programas en su forma actual no es más que un resumen de las exposiciones analíticas globales extraídas de los dos niveles superiores, a las que se han añadido especificaciones financieras).

Antes de examinar el formato del programa a plazo medio, resulta útil considerar el proceso de formulación del programa, o, más exactamente, de cada uno de los seis programas. La originalidad de la OMS parece residir en el hecho de que el proceso dinámico de programación ocupa en ella un lugar preponderante frente a la estructura estática del documento o documentos en los cuales se consigna un programa. Dicho de otro modo, parece que la estructura misma del programa a plazo medio es determinada en gran medida por el proceso de elaboración, examen y presentación del programa y que la flexibilidad del enfoque adoptado lleva, en el caso extremo, a considerar el documento final de programación como una síntesis provisional (es decir, susceptible de ser modificada antes de que transcurra el período normal de seis años, especialmente en el momento de la preparación del presupuesto por programas), mientras que el proceso de formulación, que implica la intervención de todos los niveles de la Organización, de las Oficinas Regionales y de los países miembros, aparece como una característica permanente de la labor de la Organización. El carácter "integrado" de la OMS se debe al hecho de que las mismas estructuras y vías de comunicación utilizadas por la programación lo son asimismo para la ejecución, para el funcionamiento del sistema de información y, por supuesto, para la evaluación.

II. El proceso de formulación 2/

De la definición de "programa" aceptada en la OMS, se puede inferir que la programación a plazo medio consiste en determinar, sobre la base de las prioridades decididas en los planos nacional, regional y mundial - los objetivos generales ("objectives"), los objetivos parciales (metas) y las actividades que se han de emprender. En principio, las metas mensurables y cuantificables deben definirse en todos los planos en que tiene lugar la programación: países, regiones y sede. Por otra parte la OMS establece una distinción entre metas, es decir, los objetivos estratégicos cuantificables y mensurables hacia los que se orientan las actividades, y los indicadores de producto, que se aplican exclusivamente a la planificación, a la vigilancia y a la evaluación de las aportaciones de la OMS.

2/ Las informaciones incluidas en este párrafo se han extraído en lo esencial del documento PWG/3/15.

Por necesidades de la programación, las actividades de la OMS se han reagrupado en seis zonas principales de programación que corresponden a las subdivisiones del programa general de trabajo. Respecto de cada uno de esos grandes programas se ha terminado ya o está todavía en curso la preparación de un programa a plazo medio para los años 1978 a 1983, a saber:

- Desarrollo de servicios completos de salud (presentación del programa previsto en 1979);
- Lucha contra las enfermedades, que se divide en dos "programas detallados":
 - . enfermedades transmisibles (presentación del programa en 1980),
 - . enfermedades no transmisibles (presentación del programa en 1979);
- Fomento de la higiene del medio (el programa está dispuesto y será examinado por el Comité del Programa establecido por el Consejo Ejecutivo en noviembre de 1978);
- Formación y perfeccionamiento del personal de salud (ya presentado);
- Fomento y desarrollo de las investigaciones biomédicas y de las investigaciones sobre los servicios de salud (por elaborar);
- Desarrollo y servicios auxiliares del programa (por elaborar).

Por lo tanto, en su forma final el programa a plazo medio constará de un conjunto de seis documentos distintos, cada uno de los cuales comprenderá el programa mundial propiamente dicho y siete anexos que incluirán los seis programas regionales y el programa de la sede.

La formulación de cada programa pasa teóricamente por cuatro fases distintas y va normalmente del nivel general (gran programa) al nivel de los programas detallados (subprogramas). En realidad, a causa de la estructura muy descentralizada de la organización no parece que se pueda respetar siempre este enfoque global. Las cuatro fases son:

- a) La agrupación y la clasificación de las informaciones;
- b) El análisis de la situación;
- c) La formulación de los grandes programas;
- d) La formulación de los programas detallados.

Las fases a) y b) no se limitan simplemente a un análisis estático de la situación pasada y actual, sino que incluyen asimismo proyecciones sobre las *posibilidades de acción futura* en el campo considerado durante el período del programa (seis años) y más allá (hasta 20 años), para determinar si la posible evolución a largo plazo puede influir en la elaboración y ejecución del programa. La fase c) tiene por objeto definir las prioridades de las actividades internas

/...

del programa. Con este propósito se toman en consideración los criterios habituales de pertinencia, eficiencia y resultados, pero en principio también se debe tomar en consideración la posibilidad de otros programas o actividades para alcanzar los mismos objetivos (incluidos los que puedan realizar otras organizaciones).

El resultado final de la fase d) consiste en una descripción detallada en el programa mundial (y muy detallada en los anexos regionales) de los métodos, enfoques y actividades previstos, a los que hay que agregar cálculos de los recursos financieros necesarios, una indicación de las interrelaciones con otros programas o actividades, indicadores del resultado para cada actividad y un plan de acción detallado que comprenda cada uno de esos elementos.

La descripción anterior se refiere a la secuencia lógica de las fases de la formulación de un programa, pero no da cuenta de la complejidad real de una empresa de este género en la que participan los diferentes niveles de la Organización en la sede, en las Oficinas Regionales y en los propios países. Un proceso de formulación de este género se basa - antes incluso de llegar al nivel político final representado por el Consejo Ejecutivo y su Comité del Programa - en la existencia de una serie de instancias, tanto normativas como "sustantivas" (técnicas), a saber:

a) El grupo de trabajo sobre programación a plazo medio, que comprende a los directores de los servicios de salud de las regiones y a los miembros del equipo de la Sede encargado del desarrollo del programa a plazo medio, que constituye el vínculo entre los niveles técnico y político y cuyo mandato consiste en establecer la metodología, los mecanismos y el calendario de la puesta en marcha de la programación a plazo medio en la OMS.

b) La preparación de las contribuciones regionales a cada programa, que es de la competencia de los Comités regionales de programación a los que corresponde establecer los mecanismos apropiados (en general, un grupo de trabajo que comprende el personal "sustantivo" de la Oficina Regional para el programa del caso, especialistas en programación, asesores regionales, representantes de la OMS en los países y especialistas de los países interesados).

Resulta interesante comprobar que la consulta con los países en el marco de la formulación del programa regional constituye una preocupación constante de la OMS (véase a este respecto el documento PWG/3/15).

c) El equipo de la sede encargado del desarrollo del programa a plazo medio, cuyos miembros son asimismo miembros del grupo de trabajo sobre programación a plazo medio (véase el párrafo a)), y que se ocupa de coordinar, vigilar y evaluar el desarrollo del proceso de programación a plazo medio y de prestar apoyo a los diferentes grupos de trabajo de la sede que intervienen en la elaboración de programas concretos. Los grupos de trabajo de la sede, al igual que los de las regiones, pueden tener un carácter multidisciplinario y comprenden a expertos del exterior, incluidos especialistas de los países interesados.

d) La consolidación de las contribuciones está garantizada por los grupos de trabajo para los programas (uno por cada gran programa) que incluye a funcionarios del sector respectivo de la sede y de cada una de las regiones. La labor de estos grupos de trabajo consiste en asegurar la redacción del programa a plazo medio, sobre la base de las contribuciones regionales y de la sede, a través primeramente de intercambios de correspondencia y de información y luego mediante una reunión hacia el final del proceso. Teóricamente, estos grupos de trabajo podrían limitarse a una reunión plenaria cada seis años en el momento de la elaboración definitiva del programa. De hecho, se prevé que pueda también haber reuniones durante la ejecución del programa, especialmente en el marco de la preparación de los presupuestos por programas, si se plantea la necesidad de revisar el programa como consecuencia de cambios exteriores o de modificaciones en las prioridades.

e) Por último, el programa a plazo medio se transmite a las instancias políticas para que decidan: al Comité del Programa establecido por el Consejo Ejecutivo y a las Comisiones regionales. Cabe señalar a este respecto que el Comité del Programa concentra su examen en el documento que contiene el programa mundial en el sector en consideración y que los siete anexos (programas de las seis regiones y de la Sede), aunque están disponibles en la sala de reunión, no son objeto de debate o de un examen detallado. Efectivamente, parece partirse del principio de que, puesto que cada una de las siete entidades planifica, administra y evalúa un programa, el gran programa a plazo medio no debe constituir un instrumento para la administración del programa en el plano mundial, sino establecer cómo este importante programa responde a las directrices de la política general, cómo se adapta, a través de los siete programas a plazo medio, a las necesidades de las siete entidades estructurales de la OMS, y cómo estas siete entidades y sus actividades coinciden en tratar de alcanzar los mismos objetivos generales.

Resulta difícil - y probablemente prematuro - decir si este ir y venir del programa en curso de elaboración entre países, regiones y la sede puede asegurar un verdadero control del contenido por parte de los gobiernos, tanto durante la elaboración como en el momento del examen final por el Comité del Programa. En lo que respecta a este último, no parece que haya aportado modificaciones significativas a los programas que se le han presentado ya. Sin embargo, parece que la OMS se ha rodeado de una serie de parapetos que deberían limitar los "lanzamientos" de programas o de actividades no conformes con las prioridades de los gobiernos. Al estar estos mecanismos todavía en "rodaje", resultará probablemente difícil evaluar su eficacia antes de que pasen algunos años.

III. El formato del programa a plazo medio

Si el examen del proceso de formulación del programa a plazo medio no plantea demasiadas dificultades, pese a que la secuencia lógica y el proceso real de formulación no coinciden exactamente, el examen del formato del programa a plazo medio plantea, por el contrario, problemas importantes. En efecto, en el estado

/...

actual de la reglamentación no existe un formato uniforme para la presentación de los programas a plazo medio. Existen ejemplos (el de Formación y perfeccionamiento del personal de salud presentado en 1977 y el de Fomento de la higiene del medio que será presentado este año) que pueden servir de guía a los redactores de los otros programas, pero se supone que hasta el final del período de experimentación y de "rodaje" (es decir, prácticamente hasta 1983) no habrá una decisión oficial sobre el tipo de formato que se va a adoptar.

Esta carencia de formato afecta tanto a los programas mundiales como a las contribuciones regionales. En lo que respecta a estas últimas, se considera normal que sean diferentes puesto que su objeto es la vigilancia de la ejecución de los programas regionales a nivel de los países miembros y de cada región en su conjunto, y puesto que la estructura y las prácticas de las Oficinas Regionales carecen también de uniformidad.

El resultado de esta situación es que los programas mundiales difieren entre sí y los anexos regionales de un mismo programa difieren sensiblemente en cuanto al formato (y en calidad). Basta observar los índices de tres programas mundiales para darse cuenta de las diferencias que pueden existir. Por ejemplo, la sección III "Consideraciones sobre gestión", que ocupa un lugar de primer plano en el programa de Fomento de la higiene del medio, tiene un carácter absolutamente menor en el proyecto de programa sobre la inmunización y no aparece en absoluto en el programa de Formación y perfeccionamiento del personal de salud.

Si se observa el cuadro que, al final de cada programa mundial, proporciona detalles de los objetivos y de las actividades previstas para el período del programa, las diferencias saltan igualmente a la vista. Así, el programa de Fomento de la higiene del medio se limita, para cada meta y cada una de las "actividades" que comprende, a una indicación muy general para cada región del grado de prioridad que se le asigna, mientras que el cuadro correspondiente a Formación y perfeccionamiento del personal de salud es mucho más detallado, pues especifica para cada "actividad", por región y por año, los pormenores de las actividades que se van a emprender.

Diferencias similares existen también entre los anexos regionales de un mismo programa. Por ejemplo, para el programa de Fomento de la higiene del medio, el anexo SEARO (Oficina Regional para Asia Sudoriental) es muy completo y detallado (a veces en exceso, pues se tiende a repetir los mismos objetivos y metas bajo secciones diferentes y con una precisión creciente) y comprende un cuadro final que muestra, por año, el programa de ejecución de cada actividad, utilizando para cada objetivo concreto metas a plazo fijo (por ejemplo, en 1983, cinco países habrán establecido mecanismos de regulación para el control de la contaminación del medio y de los peligros que afectan a la salud humana) e indicadores de los resultados; mientras que el anexo AFRO (Oficina Regional para Africa) está redactado en términos mucho más generales (tanto la parte narrativa como el cuadro final).

/...

Anexo IX

Pasajes del documento EB 63/PC/WP/5/Rev.1:

PROGRAMA MUNDIAL A PLAZO MEDIO DE FOMENTO DE
LA HIGIENE DEL MEDIO

2.2. Medidas de saneamiento básico

2.2.1. En el Informe sobre Estadísticas Sanitarias Mundiales se publicaron datos - desglosados por países y por regiones - sobre cobertura de los servicios de abastecimiento público de agua y de evacuación de excretas, así como sobre las inversiones efectuadas durante 1971-1975. Según esos datos, el 77% de la población urbana tiene acceso a un abastecimiento de agua canalizada, y, de esa proporción, el 57% dispone de agua corriente doméstica, y el 20% sólo tiene acceso a una fuente pública relativamente próxima. El 75% de la población urbana dispone de instalaciones de saneamiento aceptables; el 25% de esta proporción dispone de una conexión con la red de alcantarillado y el 50% restante utiliza sistemas domésticos independientes. La gravedad de la situación que es preciso remediar en las zonas rurales es manifiesta: el 78% de la población carece de abastecimiento de agua satisfactorio, y el 85% de servicios de saneamiento aceptables.

2.2.2. Se observan considerables diferencias entre las regiones y entre los países. Importa señalar, además, que muchos sistemas de abastecimiento de agua están sobrecargados hasta el punto de que debe recurrirse al servicio intermitente para poder abastecer de agua a todas las zonas metropolitanas. En 1970, el 54% de la población atendida por servicios públicos de abastecimiento de agua la recibía sólo en régimen de intermitencia. El hecho reviste particular importancia habida cuenta de las recientes observaciones epidemiológicas que han permitido relacionar un brote de cólera registrado en un Estado Miembro con un servicio público de abastecimiento intermitente de agua. Ese hecho contrasta con las observaciones epidemiológicas sobre la actual pandemia de cólera, que atribuyen la propagación de esa enfermedad a los alimentos contaminados por heces fecales más que a los sistemas de abastecimiento de agua.

2.2.3. La calidad del agua y su vigilancia, la inspección sanitaria de las instalaciones de abastecimiento de agua y de evacuación de desechos, y el funcionamiento y la conservación de esas instalaciones son objeto de particular preocupación. El hecho es que en pocos países se dispone de los órganos administrativos adecuados para llevar a cabo esas actividades, y que los organismos sanitarios no asumen su función indispensable. Además, la comunidad no participa en grado suficiente en el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas, una vez que éstos se han construido. No se han establecido normas sanitarias o, si existen, con frecuencia no se aplican. En los organismos sanitarios escasea el personal adiestrado indispensable para inspeccionar y supervisar esos sistemas, o bien se encargan a ese personal otras funciones que se consideran más importantes.

2.2.4. Hay además una considerable cantidad de agua que escapa a todos los cálculos (escapes inadvertidos, uso no autorizado, abastecimientos sin contador, errores por defecto en la medición, etc.). Aunque no se dispone de datos fidedignos,

/...

las informaciones obtenidas permiten estimar que esas pérdidas representan del 20 al 50% del agua tratada que sale de las instalaciones de abastecimiento público de agua.

2.2.5. La información que la Organización ha reunido y analizado sobre la suficiencia y la accesibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento ha orientado en gran medida el desarrollo de la política para ese sector, tanto a nivel nacional como internacional. La Organización ha insistido particularmente en la necesidad apremiante de facilitar servicios de saneamiento básico a las poblaciones más gravemente afectadas por las enfermedades relacionadas con el agua, así como a las más desatendidas, sobre todo en las zonas rurales.

2.2.6. Los principales obstáculos que dificultan los progresos en esas zonas son los siguientes: 1) el hecho de que en los planes nacionales de desarrollo económico no se dé prioridad al abastecimiento público de agua y al saneamiento; 2) la falta de políticas, planes y programas nacionales adecuados; 3) la aplicación de una tecnología inapropiada; 4) la ausencia de una política financiera viable; 5) la necesidad continua de formación de personal; 6) la falta de participación de la comunidad; 7) una estructura institucional inadecuada y una dirección ineficiente de los programas; y finalmente, pero no en último lugar de importancia, 8) la explotación y el mantenimiento ineficaces de los sistemas existentes (relacionados directamente en muchos casos con una formación insuficiente del personal), incluida la falta de vigilancia de la calidad del agua facilitada al consumidor.

2.2.7. Se mencionan a continuación las principales actividades del programa de medidas de saneamiento básico:

a) Promoción y cooperación para iniciar con los países Miembros actividades de saneamiento del medio y abastecimiento de agua en las zonas rurales. Se han desarrollado programas en muchos países, y en algunos se han incorporado esos programas en los planes de desarrollo socioeconómico, dándoles prioridad en el sector de la higiene del medio. Muchas de esas actividades han sido ejecutadas en colaboración con el UNICEF. Los ingenieros de la OMS destinados en los países han participado en una gran diversidad de trabajos, incluidas la preparación de planes y programas específicos y la identificación de fuentes de financiación para los proyectos.

b) Formación de personal. Se ha dado formación a gran número de profesionales en ingeniería sanitaria y saneamiento general. Esa inversión ha resultado singularmente rentable, como lo demuestra el número de los proyectos ejecutados en los países. Se han organizado varios programas de formación en el servicio para operarios y otro personal de las instalaciones, con el fin de aumentar la competencia de los encargados del funcionamiento y la conservación de los sistemas de abastecimiento de agua, y de vigilar la calidad del agua y las condiciones higiénicas del sistema de evacuación de desechos. También se ha prestado cooperación técnica a las instituciones de formación de personal.

c) Cooperación en la planificación nacional, principalmente como parte del programa de colaboración entre el Banco Mundial y la OMS, que se inició en 1971. Esa cooperación ha sido decisiva para incorporar el abastecimiento de agua y el saneamiento en lugar destacado de los planes nacionales de desarrollo, y para identificar las necesidades de todo el sector y de las posibles funciones de los diferentes organismos nacionales competentes, así como de la OMS, el PNUD, las organizaciones de asistencia bilateral y los organismos de préstamo. Se han llevado a cabo estudios sectoriales que han requerido el acopio, el análisis y la evaluación de datos y la formulación de proyecciones sobre necesidades futuras. La participación conjunta de la OMS y el Banco Mundial en el programa de cooperación contribuye a conseguir que las necesidades sanitarias sean tenidas en cuenta en las decisiones del Banco sobre concesión de préstamos. Hasta la fecha, los informes sobre 27 estudios sectoriales han dado ya lugar a unas 140 propuestas de proyectos, muchos de los cuales - pese a graves obstáculos - están en preparación o en ejecución en países Miembros. Cabe mencionar como ejemplo el importante proyecto de abastecimiento rural de agua emprendido en Uttar Pradesh (India) con ayuda de un préstamo del Banco Mundial.

d) Actividades de preinversión, patrocinadas con frecuencia por posibles organismos de préstamo, incluidos el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo así como por el PNUD. En su calidad de organismo intergubernamental competente para el abastecimiento público de agua y la evacuación de desechos, la OMS suele participar en los estudios financiados por el PNUD, como organismo de ejecución o de asesoramiento. Los proyectos incluyen actividades de desarrollo de las instituciones y de formación de personal, en las que se da particular importancia a la capacitación técnica y administrativa necesaria para la ejecución de los programas y la movilización de recursos internos y externos. En el curso del pasado decenio, la cooperación se ha extendido a unos 40 países interesados en emprender estudios de preinversión sobre abastecimiento público de agua en zonas urbanas y rurales e instalaciones para la evacuación de desechos. Esos estudios han tenido influencia determinante en la decisión de construir nuevos sistemas de abastecimiento de agua y de alcantarillado, cuyo costo pasa de 500 millones de dólares y cuyos beneficios se extienden en forma más o menos directa a un total de unos 60 millones de personas.

e) Información. El acopio de datos regionales y mundiales sobre la presente situación en materia de abastecimiento público de agua e instalaciones de evacuación de aguas servidas ha permitido en muchos casos obtener por primera vez una visión clara de la situación de los países.

f) Transferencia de tecnología y métodos. Se han establecido centros colaboradores para el intercambio de información técnica sobre abastecimiento de agua y evacuación de desechos. Se está procediendo a una nueva evaluación de las actividades de esos centros teniendo en cuenta las mayores necesidades del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental y la insuficiencia de recursos que han experimentado los centros, con la consiguiente limitación de su eficacia. Se fomentan las investigaciones, los proyectos de demostración y los ensayos prácticos encaminados a establecer tecnologías apropiadas a las situaciones locales. La Organización ha editado varias publicaciones sobre saneamiento básico, que tratan de una gran variedad de temas; figuran entre esas publicaciones prontuarios para la vigilancia sanitaria de la calidad del agua y las Normas Internacionales para el Agua Potable.

/...

2.2. Medidas de saneamiento básico

2.2.1. Objetivo

Promover, cooperando a ese efecto con los Estados Miembros, la adopción de medidas de saneamiento básico y la participación activa de otras entidades internacionales y bilaterales interesadas.

2.2.2. Tendencias

De 1978 a 1983 el programa de la Organización estará centrado en los problemas siguientes:

- a) cooperación con los Estados Miembros en la planificación y programación nacionales del abastecimiento de agua y del saneamiento en el cuadro del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, incluidos el acopio y análisis de datos y el reforzamiento de la capacidad administrativa para llevar a cabo los programas;
 - b) cooperación y coordinación en el plano internacional con el fin de que se reconozca más la importancia prioritaria de suministrar agua en condiciones higiénicas a los países y poblaciones más gravemente afectados y de incrementar los recursos externos dedicados a este sector;
 - c) transferencia de información sobre tecnología apropiada;
 - d) cooperación y coordinación con los programas de atención primaria de salud y otros programas de desarrollo en el suministro de agua y medios de saneamiento para las poblaciones rurales;
 - e) funcionamiento y conservación de los sistemas de abastecimiento de agua y evacuación de desechos, y vigilancia sistemática de la calidad del agua potable.
-

Cuadro I

PROGRAMA 5.1.2 MEDIDAS DE SANEAMIENTO BASICO

Objetivo: Promover, cooperando a ese efecto con los Estados Miembros, el establecimiento de medidas de saneamiento básico, en colaboración con las entidades internacionales y bilaterales interesadas.

Metas para el período 1978-1983	Cooperación técnica con los Estados Miembros en las actividades siguientes	AFRO	AMRO	EMRO	EURO	SFARO	WPRO	SEDE
1. Para 1983 la mayoría de los países habrán reforzado o ampliado su capacidad de preparar e iniciar la ejecución de planes nacionales para la extensión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, especialmente en las zonas rurales y desatendidas, con arreglo a las resoluciones de los órganos directivos de la OMS y a los acuerdos adoptados para el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990).	<p>1.1 Mejoramiento del acopio de datos; estudios sectoriales de planeamiento y viabilidad; e identificación de proyectos idóneos para los planes nacionales de desarrollo socioeconómico.</p> <p>1.2 Evaluaciones rápidas del sector y preparación de planes nacionales para alcanzar los objetivos del Decenio Internacional (1981-1990).</p> <p>1.3 Desarrollo y fortalecimiento de las funciones administrativas, organizativas y técnicas de los organismos nacionales de abastecimiento de agua y saneamiento y elaboración de medidas legislativas, criterios y normas.</p> <p>1.4 Mejorar el funcionamiento y conservación de las instalaciones, dando especial importancia a la capacitación del personal correspondiente.</p> <p>1.5 Colaboración con entidades de financiación nacionales, bilaterales e internacionales en los programas de identificación, preparación y ejecución de proyectos.</p> <p>1.6 Coordinación de las actividades de las Naciones Unidas con las de otros organismos para la ejecución de programas relacionados con el Decenio Internacional (1981-1990).</p>	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○
2. Los países establecerán y fortalecerán una red de instituciones colaboradoras para el abastecimiento de agua y el saneamiento.	<p>2.1 Establecimiento de criterios, estrategias y mecanismos para la creación de una red de instituciones colaboradoras.</p> <p>2.2 Preparación y organización de cursos, proyectos y grupos de trabajo nacionales e interpaíses con el fin de capacitar personal para los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, incluida la preparación de material didáctico y de manuales.</p> <p>2.3 Promoción de investigaciones aplicadas para la elaboración de una tecnología apropiada aplicable a la extensión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, especialmente en las zonas rurales y desatendidas.</p> <p>2.4 Establecimiento de mecanismos para el acopio y difusión de datos sobre el abastecimiento de agua y el saneamiento.</p>	○●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	○●●●●●○	○●●●●●○	○●●●●●○
3. Fortalecimiento de las actividades generales de saneamiento en todos los ministerios y organismos nacionales interesados.	<p>3.1 Establecimiento de vínculos con la atención primaria de salud, las actividades de participación de la comunidad y los servicios para enfermedades relacionadas con el agua, especialmente con los que trabajan en zonas rurales y desatendidas.</p> <p>3.2 Iniciación y desarrollo de las actividades de abastecimiento de agua y saneamiento integradas en los programas de formación del personal de atención primaria de salud y de asistencia comunitaria.</p> <p>3.3 Fortalecimiento de los programas relacionados con los aspectos sanitarios de la vivienda y de los asentamientos humanos.</p>	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○	●●●●●●○
<p>●●● Actividad intensa. ●●● Actividad moderada. ○ Actividad reducida.</p>								