



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

UN LIBRARY

SEP 14 1979

A/34/84/Add.1  
5 septiembre 1979  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

UN/ISA COLLECTION

Trigésimo cuarto período de sesiones  
Tema 102 del programa provisional

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Informe sobre la planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas

Observaciones del Secretario General

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

## INTRODUCCION

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la planificación de mediano plazo en las Naciones Unidas (A/34/84), preparado por el Inspector Maurice Bertrand, es el último de una serie considerable de informes sobre la misma materia o asuntos conexos que comenzó a aparecer ya en 1969. Esto de por sí indica el interés permanente de la Dependencia Común de Inspección como órgano, y en especial del Inspector Bertrand, en la materia y da una medida de la contribución preponderante que de tal modo se ha aportado a la teoría, la metodología y la práctica de la planificación por programas en el sistema de las Naciones Unidas. En el transcurso de los años, a medida que el Inspector ha ido analizando la experiencia de las secretarías de las organizaciones del sistema y las reacciones de los órganos intergubernamentales, su concepto de la planificación de mediano plazo ha evolucionado progresivamente de una estructura de gran alcance, exhaustiva e integrada, que contenía un alto grado de especulación teórica, a algo más fácilmente ajustable a las restricciones y limitaciones de una organización internacional.
2. Este último informe se preparó en respuesta a una solicitud formulada por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en su 18<sup>o</sup> período de sesiones 1/. En ese período de sesiones el Comité adoptó una decisión en el sentido de hacer un estudio a fondo del proceso de planificación sobre la base de dos informes, uno presentado por el Secretario General (E/AC.51/97 y Add.1 y 2) y el otro, por la Dependencia Común de Inspección (A/34/84).
3. Como se indica en una nota al párrafo 8 del informe del CPC sobre la labor de su 19<sup>o</sup> período de sesiones 2/, el informe de la Dependencia Común de Inspección fue presentado al CPC antes que el Secretario General pudiera facilitar sus observaciones en la forma dispuesta en el estatuto de la Dependencia Común de Inspección. No obstante, durante las discusiones en el CPC miembros de la Secretaría hicieron verbalmente diversos comentarios preliminares sobre el informe. Estos quedaron reflejados al menos en parte en el informe del CPC antes mencionado.
4. Como resultado de su debate sobre el proceso de planificación, el CPC llegó a conclusiones e hizo recomendaciones que en algunos casos coincidían con las recomendaciones formuladas por el Inspector y en otros diferían de ellas. Respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección que fueron claramente apoyadas o claramente rechazadas por el CPC, el Secretario General opina que no caben mayores observaciones. Por tanto, sus observaciones se centrarán en las recomendaciones de la Dependencia respecto a las cuales el CPC no llegó a conclusiones definidas en su 19<sup>o</sup> período de sesiones y que son materia para debates futuros.

---

1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/33/38), párr. 3.

2/ A/34/38 (Part I).

## I. OBSERVACIONES GENERALES

5. Como lo señala en su informe sobre el proceso de planificación presentado al CPC en su 19<sup>o</sup> período de sesiones (E/AC.51/97), el Secretario General es consciente de las deficiencias de los actuales procesos de planificación y de las críticas expuestas al respecto, y está percatado de que los documentos del plan que se han elaborado hasta el momento no han sido tan satisfactorios como esperaban los iniciadores del sistema de planificación de programas. Sin embargo, opina que el origen de estos problemas se puede atribuir en gran parte a las dificultades inherentes a la tarea de programar las actividades de las Naciones Unidas en relación con mandatos muy amplios y con limitaciones de orden político y financiero.

6. La planificación de los programas de las administraciones intergubernamentales es una labor que está en sus inicios y que hasta el momento sólo se ha intentado en contados casos y con resultados diversos. Podría considerarse más bien digno de encomio el hecho de que las Naciones Unidas continúen batallando con la planificación de mediano plazo, pese a haber obtenido sólo un éxito limitado, si se tiene en cuenta que otros intentos han sido abandonados o han debido reducirse considerablemente con respecto a las aspiraciones iniciales. El Secretario General no comparte la opinión del Inspector con respecto a la profundidad y gravedad de una "crisis de planificación" en las Naciones Unidas, pero está plenamente de acuerdo con el informe de la Dependencia Común de Inspección en cuanto que, hasta el momento, son imprecisos los objetivos de los planes de las Naciones Unidas y en cuanto a la necesidad imperiosa de "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" (A/34/84) (párr. 4).

7. En el párrafo 42 del informe se señala que en la actualidad el método de planificación se basa en que los propios directores de programas pongan en marcha las actividades que, a su juicio, permitirán alcanzar los objetivos generales definidos por las resoluciones de los órganos intergubernamentales. A juicio del Inspector, este método debería sustituirse por un diálogo entre los Estados Miembros y la Secretaría sobre la definición de los "objetivos-metas a plazo fijo" (párr. 43). Según el Secretario General, de este párrafo se desprende que el diálogo debería tener lugar en las reuniones de los comités funcionales y técnicos y que tendría por objeto a) llenar el vacío al que se refiere el párrafo 4 y b) poner fin a la imprecisión y vaguedad de los objetivos de los programas. Se espera que, mediante dicho procedimiento los Estados Miembros, con la ayuda de las secretarías sustantivas y por conducto de los técnicos que los representan en los comités técnicos, puedan convertir "resoluciones a menudo formuladas en forma ambiciosa" en "actividades limitadas, pero razonablemente eficaces, emprendidas por las organizaciones internacionales" (párr. 5).

8. En un cuadro (véanse párrs. 44 y 45), el informe ofrece una serie paralela de "objetivos generales" y "tipos de objetivos-metas a plazo fijo". Los objetivos generales, tal como se explica en el inciso a) del párrafo 42, son los que se hallan normalmente en las resoluciones. También se ofrecen ejemplos de

objetivos-metas a plazo fijo en los párrafos 50 a 54. Esos ejemplos se refieren generalmente a la terminación de una actividad por la Secretaría en una fecha determinada, como por ejemplo: "formación de especialistas", "formulación de una legislación nacional modelo" "publicación de una serie de estudios", etc. Sin embargo, esos objetivos ya pueden encontrarse en las mejores descripciones de los programas del plan de mediano plazo de las Naciones Unidas.

9. En el párrafo 55 del informe se indica que es posible y deseable que los objetivos de las Naciones Unidas consistan en algo más que en poner a disposición de los gobiernos de los Estados Miembros una simple descripción de los resultados obtenidos por la Secretaría. No obstante, el Inspector reconoce que, como norma, la formulación de objetivos tales como el de "erradicar la viruela" o producir cambios en las situaciones desfavorables en determinados países o regiones no sería viable, puesto que "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" (párr. 55). Como alternativa, en el informe se sugiere (párr. 56) que uno de los objetivos sea el de definir "el tipo de contribución que puede aportar la organización internacional" para alcanzar alguno de los objetivos globales cuya responsabilidad corresponde a los Estados Miembros, y se señala (párr. 57) que dicha contribución podría consistir en el suministro de "herramientas de trabajo" a los Estados Miembros.

10. El Secretario General estima que los ejemplos dados respecto de tales herramientas de trabajo ("mecanismos complejos de cooperación", "una red de instituciones de fines múltiples", "un instrumento de cooperación en un área regional") adolecen de la misma falta de precisión que la mayoría de los objetivos incluidos en el actual plan de mediano plazo de las Naciones Unidas. Parecería también que estos objetivos son fundamentalmente el producto de trabajos de las secretarías, aun cuando sean algo complejos. En otras palabras, se estima que la búsqueda de las medidas limitadas, pero razonablemente eficaces, que deberían emprender las organizaciones internacionales - que a) no se limitarían a la simple entrega de resultados de trabajos de las secretarías, pero que al mismo tiempo b) respetarían rigurosamente la soberanía de los Estados Miembros en cuyo territorio debiera actuar cada organización internacional - no ha logrado todavía dejar al descubierto el nuevo tipo de objetivo que el informe espera resultaría del diálogo entre los Estados Miembros y la Secretaría. El Secretario General espera que la formulación y examen de los modelos de programas contenidos en el plan de mediano plazo que ha solicitado el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) para su vigésimo período de sesiones proporcione una oportunidad de estudiar más a fondo el concepto de los objetivos de programas de las organizaciones internacionales y que de esa forma se oriente de manera más precisa a la Secretaría respecto de la naturaleza y el contenido de los objetivos que se encontrarían incluidos en el vacío a que se hace referencia en el párrafo 4 del informe.

II. OBSERVACIONES Y PROPUESTAS SOBRE RECOMENDACIONES CONCRETAS

Recomendación I. Adopción de un plan de horizonte fijo

11. El CPC examinó en su 19<sup>o</sup> período de sesiones el problema de un horizonte fijo por oposición a un criterio móvil para el plan, pero no ha llegado aún a una conclusión definitiva. Sin embargo, ha recomendado que el plan abarque un período de seis años 3/. Las recomendaciones 1 a) y 1 b) son aceptables para el Secretario General.

Recomendación II. Establecimiento de una estructura de programas por objetivos

a) Recomendación II a)

12. La recomendación II a) propone que las actividades de las Naciones Unidas se clasifiquen en dos categorías: programables y no programables. El plan actual abarca todas las actividades sustantivas de las Naciones Unidas, incluidas las de carácter político. En el caso del programa de asuntos políticos especiales y misiones especiales, el plan incluye una descripción de actividades al momento de elaboración del proyecto, pero no se intenta establecer una estrategia para el período que abarca el plan, argumentando que las actividades futuras de esta naturaleza no pueden predecirse. Muchos otros departamentos y oficinas, sobre todo de las esferas política y humanitaria, estiman que enfrentan dificultades similares de predicción. No obstante, en muchos casos (aunque no en todos), estas dificultades surgen porque la tarea de que se trata es fundamentalmente la prestación de servicios a organismos intergubernamentales, labor que podría considerarse como "función continua" según los criterios establecidos en la recomendación II c).

13. El Secretario General no tiene objeciones importantes que oponer a la recomendación II a). Sin embargo, a su juicio,

a) En el plan deben seguir figurando descripciones de todos los programas, dentro del alcance que determine la Asamblea General;

b) Debe reducirse al mínimo el número de programas que se incluya en la categoría de no programables y que, por lo tanto, estén exonerados de los requisitos normales de planificación.

b) Recomendaciones II b), c) y d)

14. La actual estructura de programas por nivel se basa en las consideraciones siguientes:

a) El nivel de programa principal deriva de la necesidad de presentar el plan más por sectores de actividad que por unidades de organización, como en el presupuesto por programas.

---

3/ Ibid., párr. 72 a).

b) El nivel de programa deriva de la necesidad de que en el plan haya un nivel que proporcione un vínculo escueto con el presupuesto por programas y las dependencias administrativas. El nivel de programa equivale, en casi todos los casos, a una línea de consignación de créditos en el presupuesto. Como el plan se concibe como marco básico para el presupuesto por programas, es necesario, tanto ahora como en el futuro, algún tipo de vinculación, en uno de los cuatro niveles de programas, entre las categorías de programas y las dependencias de organización. La vinculación existente ha resultado fácil de comprender y de utilizar.

c) El nivel de subprograma fue concebido como la unidad principal de análisis en el plan, el nivel en que debían especificarse los objetivos y las estrategias de mediano plazo. Aunque en los planes anteriores los objetivos reales de los subprogramas dejan mucho que desear, es difícil visualizar objetivos de plazo fijo en los niveles de programa principal o de programa. Como consecuencia de ello, la existencia de un nivel de programación intermedio entre el de programa y el de elemento de programa aparentemente seguiría siendo una necesidad lógica de la planificación por programas en las Naciones Unidas.

d) El nivel de elemento de programa es la unidad menor de análisis de programas; en el informe que se examina no se pone en tela de juicio su utilidad.

15. En los planes anteriores se han especificado objetivos exclusivamente al nivel de subprogramas, de manera que la estructura actual es, en teoría, una "estructura por objetivos", como lo recomienda el informe de la Dependencia Común de Inspección. La crítica que se hace en el presente informe es que en la práctica dicha estructura derivaba, en la mayoría de los casos, de los arreglos administrativos existentes y que los objetivos se formulaban de manera que se ajustaran a tales arreglos. Esta crítica tiene mucha validez y es posible que en algunos sectores sea necesario redefinir los subprogramas. A este respecto, el Secretario General no tiene objeciones que oponer a la sugerencia formulada por la Dependencia de que las actividades "de función continua" se separen de las actividades de plazo fijo. Esta sugerencia figuraba en la recomendación No. 1 de un informe anterior de la Dependencia sobre programación y evaluación en las Naciones Unidas (A/33/226, cap. VII). En el anexo IV del "Estudio a fondo del proceso de planificación" (E/AC.51/97/Add.2), el Secretario General ha estudiado la viabilidad de una separación de esa índole y la de determinar, respecto de tres programas, las partes de éstos que podrían considerarse funciones continuas. Aunque surgieron algunas dificultades, ninguna de ellas resultó insuperable.

16. En su 19<sup>o</sup> período de sesiones, el CPC pidió al Secretario General que preparara, para considerarlo en su 20<sup>o</sup> período de sesiones, que ha de celebrarse en mayo de 1980, modelos de programas del plan de mediano plazo que ayudaran a "aclarar, en particular, las cuestiones de la estructura por programa del plan de mediano plazo y los distintos niveles de detalle de la descripción de los programas que requieren los diversos órganos de examen" 4/. Al realizar esta tarea, el Secretario General estudiará la viabilidad de las recomendaciones II b) y II c) y basará su respuesta final a estas recomendaciones en la experiencia que recoja en esa tarea y en las recomendaciones que haga el CPC con relación a la metodología del plan después de examinar los modelos que se le presenten.

---

4/ A/34/38 (Part I), párr. 73.

Recomendación III. Adopción de un sistema de "estudios a fondo"

17. Las propuestas del inciso b) se refieren a las etapas preliminares de la formulación del plan y a la participación en estas etapas de organizaciones intergubernamentales regionales, sectoriales y técnicas. El CPC ha recomendado esta participación y no hay duda de que estos organismos necesitarán estudiar las versiones preliminares del plan de mediano plazo. El Secretario General no considera que se necesite una serie adicional de "estudios a fondo", además de lo que ya se ha proporcionado al CPC, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General.

18. En el inciso c), la propuesta de "estudios a fondo en segunda versión", preparadas a razón de tres a cinco por año y sometidos a consideración del CPC, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, es similar a una de las opciones ofrecidas en el informe del Secretario General sobre un estudio a fondo del proceso de planificación, es decir, un criterio "de planificación escalonada". Este criterio fue rechazado por el CPC en su 19<sup>o</sup> período de sesiones 5/.

Recomendación IV. Adopción de un calendario de preparación del plan de mediano plazo

19. En su 19<sup>o</sup> período de sesiones, el CPC pidió al Secretario General que le presentara, para considerarlo en su 20<sup>o</sup> período de sesiones, un proyecto de calendario de preparación del plan de mediano plazo propuesto para el período 1984-1989. En esta tarea se tomarán en cuenta las diversas observaciones hechas en el informe de la Dependencia Común de Inspección en la recomendación IV.

Recomendación V. Presentación de los enunciados de política de los programas principales

20. Cabe prever análisis de la política de la Organización en los tres niveles superiores de los programas, a saber, en los de programa principal, programa y subprograma. Sin embargo, para evitar repeticiones y mantener los documentos de planificación dentro de una extensión que facilite su manejo, esos análisis se hacen ahora principalmente al nivel de los subprogramas, en algunos casos con un breve resumen a nivel de los programas. Parecería más adecuado que las políticas de alcance general que correspondieran al nivel de programa principal se describieran en la introducción al plan de mediano plazo, y que abarcaran los temas 1, 2 y 3 enumerados en la recomendación V. Como norma, los temas 4, 5 y 6 se seguirían abordando normalmente a nivel de subprograma. Sin embargo, esta lista de materias podría tenerse en cuenta en la preparación de los programas modelos mencionados en el párrafo 16 supra. En estos modelos, se intentará proporcionar por lo menos un texto descriptivo de ejemplo para cada tema a fin de que el CPC pueda analizar sus méritos como posible necesidad general.

---

5/ Ibid., párr. 71 d).

Recomendación VI. Función de la introducción del plan de mediano plazo  
en la determinación de prioridades

21. El Director General ha presentado al CPC las opiniones del Secretario General sobre este tema 6/, y el Comité "convino en que había que seguir estudiando las cuestiones implicadas antes de adoptar una decisión detenidamente considerada" 7/.

Recomendación VII. Consultas con los encargados de ejecutar  
los programas principales sobre el mejoramiento de la  
metodología de planificación y programación

22. Ha sido política del Secretario General que se realice el tipo de consultas recomendadas por la Dependencia Común de Inspección, existe el propósito de mantener esta política.

-----

---

6/ Ibid., párrs. 55 a 69.

7/ Ibid., párr. 69.