



Distr.
GENERAL

A/C.5/749
9 octubre 1958
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Décimotercer período de sesiones
QUINTA COMISION
Tema 44 del programa

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DE 1959

Exposición del Presidente de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos
y de Presupuesto en la 656a. sesión de la Quinta Comisión

1. Señor Presidente, doy a usted las gracias por haberme invitado a dar los fundamentos del informe de la Comisión Consultiva sobre el proyecto de presupuesto para 1959 que ha presentado el Secretario General.
2. Los cálculos iniciales del Secretario General para 1959, que figuran en el documento principal del presupuesto (A/3825), ascienden a unos 59.000.000 de dólares. La Comisión Consultiva ha presentado su informe sobre estos cálculos en el documento A/3860. Con posterioridad a sus propuestas iniciales, el Secretario General ha presentado cálculos revisados con respecto a diversas secciones del presupuesto que hasta el momento llegan a un total de 548.000 dólares aproximadamente; las observaciones y recomendaciones hechas por la Comisión Consultiva acerca de estos cálculos revisados figuran en los documentos A/3923, A/3924 y A/3933. Desde luego, los informes de la Comisión Consultiva deben ser examinados en relación con las propuestas del Secretario General sobre estas diversas cuestiones.
3. Quizás deba comenzar mi exposición refiriéndome a la forma en que la Comisión Consultiva enfoca el desempeño de sus funciones acerca de las cuestiones administrativas y presupuestarias que se suscitan en la Organización. Con arreglo a sus atribuciones la Comisión Consultiva, entre otras cosas, "tendrá a su cargo el examen técnico del presupuesto de las Naciones Unidas y ayudará en sus tareas a la Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto de la Asamblea General".

4. ¿Es entonces la Comisión Consultiva exclusivamente un comité de expertos, o podría más bien considerársela semejante a una comisión parlamentaria de hacienda, como las que prestan asesoramiento técnico y formulan recomendaciones a los parlamentos de algunos países?
5. Sin duda, no constituye sólo un comité de expertos y tiene más bien las características de una comisión de hacienda de un parlamento.
6. En efecto, es significativo que el Reglamento de la Asamblea General disponga que por lo menos dos miembros de la Comisión Consultiva deberán ser "expertos financieros de reconocida competencia". Si la Asamblea hubiera tratado de crear un comité puramente técnico, sería lógico esperar que hubiera indicado en el Reglamento que cinco, siete, o incluso la totalidad de los miembros, fueran personas con tales conocimientos. En otras palabras, se ha querido que la Comisión incluya también otros elementos de competencia y de juicio. Es con este criterio que la Comisión ha tratado de prestar asesoramiento técnico a la Asamblea General (y quizás debiera decir asesoramiento objetivo, ajeno a toda cuestión política) durante los últimos 12 años.
7. La Comisión Consultiva es la expresión práctica de un deseo de la Asamblea General y, por lo tanto, es un órgano que, si funciona adecuadamente, representará los intereses colectivos de todos los Miembros de la Organización en cuestiones administrativas y financieras.
8. Pero es inútil tratar de hallar una definición científicamente precisa del carácter y las funciones de la Comisión Consultiva.
9. Si, a pesar de ello, he vuelto a describir las características esenciales y la posición de la Comisión Consultiva es para colocar en su debida perspectiva la forma en que la Comisión enfoca el examen del presupuesto. Decir que el presupuesto es expresión de los programas en términos financieros es una definición trillada, pero cierta. Es igualmente cierto que el estudio del presupuesto deberá basarse en la comprensión y la evaluación de los programas conexos para que pueda resultar fructuoso. Sin embargo, esto no quiere decir que la Comisión Consultiva cumpliría con sus obligaciones si se limitara exclusivamente a sus juicios y comentarios a la cuestión de cuánto costará la ejecución de un programa determinado. En las circunstancias actuales, hay por lo menos otras dos importantes consideraciones que la Comisión Consultiva debe tomar en cuenta.

/...

10. En primer lugar, la Comisión Consultiva debe hacerse cargo de la realidad, y no actuar en el vacío. Debe tener presente cuál es la carga financiera que los Estados Miembros están dispuestos a soportar durante un período de tiempo determinado según se desprende de sus intervenciones en esta Comisión y en otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas. La Comisión Consultiva debe pensar también en cuál es el aumento de las obligaciones financieras de un año a otro que tiene una posibilidad razonable de ser aceptado por los Estados Miembros. La Comisión Consultiva difícilmente prestaría a ustedes buenos servicios si se limitara apenas a hacer una "traducción" escueta - y, en verdad, mecánica - de los programas al lenguaje financiero de su costo en dólares y centavos.
11. La segunda consideración que, a mi juicio, debe tener en cuenta la Comisión Consultiva es que en las Naciones Unidas los programas y proyectos a menudo se aprueban no en todos sus detalles (e incluso con muy pocos detalles) sino más bien en líneas generales y algunas veces mediante una definición general de sus objetivos. En estos casos se requieren numerosos estudios adicionales para elaborar proyectos que resulten practicables y provechosos. Debo aclarar a este respecto que me estoy refiriendo principalmente a las actividades de la Organización en los campos económico, social y de los derechos humanos. Ahora bien, puede que la situación que acabo de describir sea precisamente la que debe existir, en el sentido de que no puede esperarse, y tal vez no debe esperarse, que los órganos intergubernamentales encargados de los programas formulen planes de ejecución minuciosamente detallados; pueden establecer objetivos generales y trazar posibles métodos para lograr tales objetivos. Corresponde entonces a la Secretaría la tarea de introducir los detalles pertinentes. Y en este momento, Sr. Presidente, deseo manifestar que, en opinión de la Comisión Consultiva, la actuación de la Secretaría a este respecto es encomiable de todo punto de vista altamente loable.
12. En este sentido, la consideración prudente de todo lo que constituya nuevos proyectos y medidas "experimentales" satisface una finalidad realmente importante. Al mismo tiempo, debemos reconocer que si no existe una base adecuada, un experimento puede ser perjudicial, por dos motivos: en primer lugar, puede resultar muy costoso, y, en segundo lugar, a menudo es más difícil comprobar el fracaso de un experimento que su éxito.

/...

13. Lo que deseo manifestar, Sr. Presidente, podría resumirse diciendo que, pese al riesgo de sufrir ciertas demoras, no debe emprenderse un proyecto, aunque sea de carácter experimental, sin realizar antes un estudio adecuado.
14. Paso ahora a las recomendaciones de la Comisión Consultiva sobre el proyecto inicial de presupuesto para 1959 que ha presentado el Secretario General.
15. Estos cálculos ascienden a 59.006.170 dólares, y la Comisión Consultiva ha recomendado que se reduzca esta cantidad en un total de 521.670 dólares, o sea, en menos de un 1%.
16. Creo que en general se reconocerá que se trata de una pequeña reducción, tanto en términos relativos como absolutos. A la vez, el hecho de que la reducción recomendada sea tan pequeña es significativo por varias razones.
17. En primer lugar, pone de manifiesto que el proyecto de presupuesto ha sido preparado con cuidado, prestando atención a las cuestiones de detalle y, quizás podría decirse, con suma parsimonia. En segundo lugar, como lo ha señalado la Comisión Consultiva en el párrafo 13 de su informe (A/3860), los mayores aumentos en comparación con las cifras de 1958 están relacionados con factores de costo, tales como el nivel de los sueldos y salarios y los precios de varios servicios prestados por contrata, es decir, con gastos sobre los que no puede haber grandes diferencias de opinión. Por último - y la Comisión Consultiva lo considera de gran importancia - las reducciones que recomienda la Comisión son importantes, no tanto por su cuantía, sino porque representan una advertencia de que en vista del rápido incremento de los gastos, debe hacerse todo lo posible - y repito, todo lo posible - por evitar los gastos no esenciales y por lograr el máximo de fiscalización sobre los gastos que no se puedan evitar. Citaré únicamente un ejemplo. En la sección 11, Gastos generales, la Comisión Consultiva ha recomendado una reducción de 27.800 dólares en un cálculo global de 5.352.800 dólares. Se trata de una reducción muy pequeña para la totalidad de la sección, y bien puede ser que un cálculo - si lo consideramos un cálculo del costo, más bien que la cifra máxima fijada como objetivo - sea tan bueno o tan malo como el otro. Pero la cuestión, en este caso, es que siempre podemos estimular más los esfuerzos que se han llevado y se están llevando a cabo con objeto de limitar los gastos generales y, en particular, los gastos por concepto de agua, luz, servicios de teléfono y cable, correo, flete aéreo, etc.

/...

18. He escuchado con gran atención las observaciones hechas por el Secretario General sobre las reducciones en los cálculos que ha recomendado la Comisión Consultiva. Estas observaciones - lo mismo que los demás comentarios que ha formulado el Secretario General - merecen ser objeto del más serio y detenido estudio por parte de los distinguidos representantes que integran la Quinta Comisión.

19. Los comentarios y observaciones de la Comisión Consultiva sobre estas cuestiones figuran en forma detallada en su informe y esta Comisión sin duda las examinará oportunamente. Desde luego, estaré listo para proporcionar cualquier información o comentario adicional que se requiera sobre estas recomendaciones detalladas cuando nos ocupemos de ellas.

20. Sin embargo, deseo hacer ahora una observación sobre uno o dos puntos referentes a las recomendaciones de carácter monetario de la Comisión Consultiva. Trataré primero de la sección 6, Sueldos y salarios. La Comisión Consultiva ha recomendado que el número total de funcionarios incluidos en esta sección se mantenga en el nivel aprobado para 1958, o sea, en 3.994 funcionarios. En vista del considerable aumento del presupuesto, y el inevitable incremento de las obligaciones debidas a los estatutos básicos de la Organización en relación con la plantilla actual, la Comisión Consultiva opina que no debe haber al mismo tiempo un aumento de la plantilla en 1959, salvo si se trata de algún nuevo programa de importancia como, por ejemplo, la Comisión Económica para África.

21. Dicho de otro modo, la Comisión Consultiva cree que debe mantenerse la situación actual a este respecto. En cuanto al propuesto aumento de 21 puestos del cuadro de servicios generales, cinco de ellos no son nuevos, ya que se autorizaron para 1958 con cargo a la partida de personal supernumerario y se asignaron a los centros de información recientemente creados. No obstante, si la Comisión Consultiva no ha estado de acuerdo en que estos cinco puestos temporales sean convertidos en puestos de plantilla, lo que se debe a que la organización y la plantilla de los Servicios de Información Pública, incluidos los centros de información, serán examinados en breve con base en las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos sobre las Actividades de Información Pública.

/...

22. Sólo me referiré a otra sección, la sección 8, Gastos de viaje del personal y de los miembros de los organismos administrativos. Ante todo, quiero manifestar que la Comisión Consultiva aprecia lo mucho que se ha hecho en los últimos años por controlar los gastos de viaje y, en particular, los correspondientes a viajes en comisión de servicio. Es natural que se requiera un control estricto y cuidadoso de los gastos por este último concepto, ya que no es posible hacerlo en forma automática. Por ejemplo, si se trata de los gastos relativos a puestos de plantilla, hay ciertos elementos de fiscalización automática tales como el número establecido de puestos y las escalas fijas de sueldos y subsidios. En cambio, cuando se trata de viajes en comisión de servicio, para fiscalizar estos gastos es indispensable examinar y aprobar cada viaje por separado. La Comisión Consultiva se percata de que en general se está aplicando este procedimiento. No obstante, como la Comisión lo apunta en el párrafo 149 de su informe, todavía se puede hacer más estricta la administración de los fondos destinados a cubrir estos gastos, sobre todo en lo referente al número de funcionarios que se envían a las reuniones de los diversos órganos. Esta tarea es interminable. La Comisión estima que se requiere también una mejor planificación por parte de los departamentos a fin de que todo viaje en comisión del servicio abarque el mayor número posible de objetivos, en vez de servir únicamente para cumplir una función limitada e inmediata. La Comisión Consultiva ha destacado también la importancia de administrar en conjunto los fondos para gastos de viaje y de no permitir que cada cantidad, que puede haber sido aprobada originalmente para una finalidad concreta, se destine en forma automática a esa finalidad, sin tener en cuenta los cambios que se hayan producido en las circunstancias.

23. En el párrafo 150 de su informe, la Comisión Consultiva recomienda que las partidas para viajes en comisión de servicio de las Comisiones regionales se mantengan en el nivel de 1958 y que los fondos para viajes relacionados con la asistencia técnica sean objeto de mayor estudio y fiscalización que en años anteriores, cuando se consignaban en una sección separada del presupuesto.

24. En este punto, deseo referirme también a la cuestión del aplazamiento de los gastos. En algunas ocasiones la Comisión Consultiva ha recomendado que se hagan economías aplazando los gastos menos importantes o menos urgentes.

Bien es cierto que cuando un gasto es del todo inevitable, el hecho de aplazarlo

/...

no constituye una economía, aunque pueda aliviar temporalmente la situación. En cambio, en el caso de los gastos que, aunque útiles e importantes, no son "inevitables", no es extraño que su aplazamiento dé lugar a economías o incluso llegue a hacer posible suprimirlos. O sea, que el aplazamiento de esta clase de gastos entraña una saludable aplicación de un orden prioritario y una constante selección y eliminación de los gastos menos importantes. El hecho de aplazarlos también ayuda a distribuirlos en un período más largo, con la consiguiente reducción de la carga financiera anual. Debo aclarar nuevamente que me refiero sólo a una clase de gastos y no a toda clase de gastos.

25. La Comisión Consultiva ha destacado en su informe varias otras cuestiones que se relacionan directamente con el presupuesto. Algunas de ellas las han estudiado, o las estudian, diversos órganos. Los debates y decisiones del último período de sesiones de la Asamblea General acerca del programa de reuniones y conferencias han permitido aclarar este tipo de gastos; sin embargo, quedan algunos problemas que sin duda serán objeto de estudio y atención oportunamente. Mientras tanto, la valiosa experiencia adquirida por la Secretaría durante 1958 con la organización, administración y control financiero del programa de conferencias más pesado que quizás haya habido hasta hoy, debe ser examinada y analizada para sacar todas las lecciones o mejoras posibles.

26. Naturalmente, la Comisión Consultiva espera con interés el informe del Comité de Expertos sobre las Actividades de Información Pública de las Naciones Unidas y los comentarios y observaciones correspondientes del Secretario General. Estudiaremos con gran atención el examen que hagan ustedes de esta cuestión en la Quinta Comisión y, cuando sea necesario, estaremos listos para prestarles toda ayuda que puedan pedirnos.

27. La Comisión Consultiva atribuye gran importancia a las propuestas que el Secretario General proyecta presentar acerca de las relaciones entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Administración de Asistencia Técnica en el futuro. La importancia de este asunto se hizo aún más evidente cuando la Comisión Consultiva tuvo ocasión de examinar algunas cuestiones relativas a la ayuda de los servicios orgánicos para los proyectos de asistencia técnica en materia de industrialización. La Comisión ha señalado este punto en su informe acerca de los cálculos revisados como consecuencia de las decisiones adoptadas por el Consejo Económico y Social (documento A/3933).

/...

28. El Secretario General ha mencionado la situación poco satisfactoria de la caja de la Organización, así como la insuficiencia actual del Fondo de Operaciones. Las observaciones detalladas de la Comisión Consultiva al respecto figuran en el noveno informe que ha presentado a la Asamblea General en su actual período de sesiones (A/3939). Aunque no deseo molestarles repitiendo estas opiniones, quiero decir que, en general, la Comisión Consultiva comparte la preocupación del Secretario General por las tendencias desfavorables que acusan los recursos de caja para hacer frente a los gastos autorizados.

29. Volveré a ocuparme ahora de una nueva característica del principal informe presupuestario presentado este año por la Comisión Consultiva. Me refiero al capítulo III de dicho informe, que contiene un estudio especial sobre la Oficina del Contralor y la Oficina de Personal.

30. Me permito recordar, Sr. Presidente, que la Comisión Consultiva indicó en 1956 que, en vista de la nueva forma simplificada de presentación del presupuesto, al hacer su examen en el futuro la Comisión tal vez realizaría cada año un estudio amplio de uno o dos sectores específicos de organización o de gastos.

31. En conformidad con este procedimiento, la Comisión Consultiva decidió que el primer estudio especial trataría de los servicios administrativos centrales de la Secretaría, es decir, la Oficina del Contralor y la Oficina de Personal.

32. Antes de referirme a cuestiones concretas de dicho estudio, deseo rendir homenaje al Contralor y al Director interino de Personal por la forma en que tanto ellos como el personal a sus órdenes han hecho frente a la pesada carga que los acontecimientos de estos dos últimos años han hecho recaer sobre estos servicios en particular. También deseo rendir homenaje al Director de la Oficina de Servicios Generales, la cual, si bien no está comprendida en nuestro estudio especial, ha tenido asimismo que soportar una carga pesada en estos últimos tiempos.

33. El estudio especial de la Comisión Consultiva sobre la Oficina del Contralor y la Oficina de Personal fué esencialmente un examen, desde el punto de vista orgánico y presupuestario, de la forma que en general se estaban desempeñando las obligaciones y funciones de dichas oficinas. Nuestro trabajo no fué - y en efecto no podía serlo - un estudio técnico y detallado del aspecto puramente

/...

administrativo. Al comenzar esta exposición mencioné el carácter y la personalidad de la Comisión Consultiva e indiqué que la competencia de la Comisión no es sólo "técnica". Por el mismo motivo y porque la realización de un estudio técnico y detallado de la administración corresponde realmente a las facultades ejecutivas del Secretario General, el estudio de la Comisión Consultiva ha tenido a la vez un alcance más amplio y una finalidad más general.

34. Por el momento, deseo limitarme a un punto del informe de la Comisión sobre el estudio especial. Me refiero a las disposiciones para la dirección general de los servicios administrativos y financieros de la Secretaría.

35. Con la reorganización efectuada en 1953, se separaron las diversas dependencias que integraban el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, que estaba bajo la dirección de un Secretario General Adjunto, y la Oficina del Contralor y la Oficina de Personal pasaron a ser dos unidades que informan independientemente sobre sus actividades al Secretario General. La Comisión Consultiva expresó en ese entonces el temor de que esa medida, además de ofrecer el peligro de que se redujese la autoridad de las funciones correspondientes, resultase una carga excesiva para el Secretario General y le restase demasiado tiempo.

36. Debo decir que el sistema adoptado en 1953 se consideraba un experimento que se estudiaría al cabo de unos dos años de experiencia. En 1956, teniendo en cuenta los hechos ocurridos entretanto, la Comisión Consultiva sugirió que el Secretario General quizás deseara examinar la conveniencia de que colaborase con él un solo funcionario de la categoría más elevada, que estuviese encargado de asuntos administrativos y financieros. En esa oportunidad el Secretario General manifestó que, hasta entonces, su experiencia no le inducía a pensar que una modificación de las disposiciones vigentes sería ventajosa para la Administración.

37. Señor Presidente, si la Comisión Consultiva ha vuelto a ocuparse ahora de esta cuestión, ello se debe a dos razones. En primer lugar, las importantes responsabilidades del Secretario General - que él ha cumplido con gran honor para su cargo y gran distinción para su persona - en cuestiones que no son de carácter administrativo y financiero, han aumentado considerablemente aun desde 1956 y sobre todo en el último año. En segundo lugar, la nueva forma de

/...

presentación del presupuesto, que se basa en una responsabilidad centralizada para poder utilizar de un modo flexible y eficaz el personal disponible, subraya más que nunca la necesidad de que exista día tras día una dirección y un control administrativos unificados en la Oficina del Contralor, que tiene la función principal de distribuir los puestos y fiscalizar la plantilla, y en la Oficina de Personal, que tiene la función principal de asignar y desplazar al personal. Después de un estudio cuidadoso, la Comisión Consultiva estima que sólo podrán aprovecharse todas las posibilidades de economía y eficiencia que ofrece la nueva forma de presentación del presupuesto si existe esa dirección unificada día tras día de las funciones estrechamente vinculadas que desempeñan las dos Oficinas.

38. Dicho esto, quiero asegurar con toda sinceridad al Secretario General que ni yo ni ninguno de mis colegas de la Comisión Consultiva desea menospreciar su evaluación de la situación, que nuevamente nos ha esbozado esta tarde. Por otra parte, Sr. Presidente, creo que al Secretario General no le será difícil reconocer que la Comisión Consultiva, que se ocupa de cuestiones administrativas y financieras - y de ningún otro asunto - durante seis o siete meses completos al año, también puede tener una base sólida para su evaluación, incluso si es diferente a la del Secretario General. Nuestra finalidad común en esta cuestión como en otras es, y debe ser, el logro de las soluciones que más contribuyan a una administración razonable y eficaz de las Naciones Unidas.

39. La base financiera de las Naciones Unidas no es menos importante que la esencia de la labor que desarrolla. El Secretario General nos ha dado hoy un claro análisis de las obligaciones financieras que los Estados Miembros pueden esperar en 1959 en relación con el presupuesto ordinario.

40. Señor Presidente, el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas no constituye toda la carga financiera que los Estados Miembros aquí representados tendrán que soportar debido a su participación en las Naciones Unidas. Hay además los presupuestos de los organismos especializados, de los cuales son también miembros casi todos los Estados aquí representados. Asimismo, existen diversos programas extrapresupuestarios, como el Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, para los cuales se invitará a hacer contribuciones voluntarias a los Estados Miembros y a otros Estados. En el párrafo 6 de su informe, la Comisión Consultiva ha calculado que el importe de todas las diversas cuotas y contribuciones voluntarias bien puede ascender a

/...

unos 200.000.000 de dólares en 1959. Y aun esta cifra no incluye el costo de mantener la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas después del actual ejercicio económico.

41. He tratado de esbozar este cuadro general con la doble finalidad de señalar y destacar las observaciones del Secretario General acerca de la base financiera que sustenta las actividades de la Organización, y de citar los fundamentos de las observaciones y recomendaciones que figuran en el informe de la Comisión Consultiva.

42. Señor Presidente, casi he terminado. No puedo concluir mis observaciones sin expresar al Secretario General, en nombre de la Comisión Consultiva y en el mío propio, nuestro profundo reconocimiento por la ayuda y la cooperación que indefectiblemente ha estado dispuesto a prestarnos en todo momento.

43. Ya he rendido homenaje al Contralor por la forma en que ha desempeñado sus difíciles funciones - y sé bien cuán difíciles son. Ahora deseo expresar además el reconocimiento de la Comisión Consultiva por la ayuda generosa y espontánea que nos ha prestado durante todo el año.

44. Deseamos también agradecer de manera especial al Director de la Oficina de Servicios Generales y al Director interino de Personal la ayuda que nos han dado durante nuestras reuniones.

45. Es justo, Sr. Presidente, que haga constar al Secretario de la Comisión Consultiva el profundo reconocimiento de ésta por su excelente labor. La Comisión, y yo en particular, tenemos con él una gran deuda de gratitud. El Secretario, su valioso colaborador y el abnegado personal de secretaría merecen grandes elogios de parte de la Comisión.
