



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/44/234
25 de abril de 1989
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo cuarto período de sesiones
Tema 126 de la lista preliminar*

PLANIFICACION DE PROGRAMAS

Exposiciones de las consecuencias para el presupuesto
por programas

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 4	2
II. EXPOSICIONES DE LAS CONSECUENCIAS PARA EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PRESENTADAS AL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL EN 1987 Y 1988	5 - 18	4
III. APLICACION CABAL DE LAS DISPOSICIONES QUE FIGURAN EN EN EL PARRAFO 7 DE LA SECCION II DE LA RESOLUCION 38/227 A DE LA ASAMBLEA GENERAL	19 - 25	11
IV. CONCLUSIONES	26 - 31	14
<u>Anexo.</u> Párrafos 7 y 8 de la sección II de la resolución 38/227 A de la Asamblea General		16

* A/44/50/Rev.1.

169.

I. INTRODUCCION

1. La presentación de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas se solicitó oficialmente por primera vez en la resolución 32/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1977, sobre la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas. El párrafo 49 del anexo de la resolución dispone que:

"... En la medida de lo posible, debería disponerse de una exposición por escrito de las consecuencias para el presupuesto por programas durante el examen de las propuestas ... En esas exposiciones se indicarán, según proceda, los programas conexos ya incluidos en el plan de mediano plazo correspondiente, el aumento porcentual de los gastos de las dependencias de la Secretaría interesadas y los recursos que podrían liberarse de los componentes del programa que hayan quedado anticuados o perdido eficacia o cuya utilidad haya pasado a ser secundaria."

El objetivo era convertir las exposiciones de consecuencias administrativas y financieras que se disponían en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y se reflejaban en el reglamento de la Asamblea General en exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas que sometieran todas las nuevas actividades solicitadas por los órganos intergubernamentales tras la aprobación del presupuesto por programas a los mismos requisitos de programación que los que regían el proyecto de presupuesto por programas inicial. Durante los años siguientes, la metodología y los procedimientos del proceso de planificación de programas estuvieron sujetos a un extenso examen, cuyos resultados se expusieron en el Reglamento y la reglamentación detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (ST/SGB/PPBME Rules/I(1987)), aprobado por la Asamblea General en la resolución 37/234, de 21 de diciembre de 1982. Al mismo tiempo, se enmendó el párrafo 13.1 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de conformidad con el párrafo 4.9 del Reglamento para la planificación de los programas, que dispone que:

"Ningún consejo, comisión u otro órgano competente tomará una decisión que implique ya sea un cambio en el presupuesto por programas aprobado por la Asamblea General o la posible necesidad de gastos, a menos que haya recibido y tenido en cuenta un informe del Secretario General sobre las consecuencias de la propuesta respecto del presupuesto por programas."

2. Posteriormente, luego de extensas deliberaciones en el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en sus períodos de sesiones 22° y 23° y en la Asamblea General en su trigésimo octavo período de sesiones, se elaboraron reglas, métodos y procedimientos para poner en práctica el párrafo 4.9 citado. En la sección II de su resolución 38/227 A, de 20 de diciembre de 1983, sobre planificación de programas, la Asamblea General estipuló las disposiciones que debían incluirse en las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas

(los párrafos pertinentes de esa resolución se reproducen en el anexo al presente informe) e instó al Secretario General "a que publique lo antes posible" la reglamentación detallada para la aplicación del Reglamento aprobado el año anterior. Con respecto a la regla relativa a la aplicación del párrafo 4.9, el Comité del Programa y de la Coordinación recomendó que en su 23° período de sesiones "el informe mencionado en el párrafo 4.9 debe ser un informe integrado que incluya las consecuencias respecto de los programas, así como financieras y administrativas, del proyecto de resolución" 1/. Esto se refleja en la regla 104.9 de la reglamentación detallada para la planificación de los programas, que también especifica el tipo de información que, según proceda, debe incluirse en las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto del programa en relación con las modificaciones en el programa de trabajo, la labor conexas de la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas y la financiación mediante la redistribución de recursos existentes.

3. Desde la aprobación de la resolución 38/227 A, se presentaron a la Asamblea dos informes sobre la experiencia adquirida en la presentación a la Asamblea General de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas, en su cuadragésimo período de sesiones celebrado en 1985 (A/40/262) y en su cuadragésimo primer período de sesiones celebrado en 1986 (A/41/226), ambos por conducto del Comité del Programa y de la Coordinación. Luego de examinar el segundo informe, el Comité recomendó en su 26° período de sesiones 2/ que también se presentaran exposiciones de esa índole al Consejo Económico y Social en el formato establecido para dichas exposiciones que se presentaban a la Asamblea General y durante un período de prueba de dos años (1987 y 1988). El Consejo celebró esta recomendación en su resolución 1986/51, de 22 de julio de 1986.

4. El presente informe se presenta en respuesta a dos solicitudes. La primera se refiere a la experiencia adquirida en la presentación al Consejo Económico y Social de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas de los proyectos de resolución que examinó el Consejo durante 1987 y 1988. La segunda solicitud también fue formulada por el Comité del Programa y de la Coordinación que, al examinar en su 28° período de sesiones las revisiones propuestas al plan de mediano plazo para el período 1984-1989, recordó el párrafo 7 de la sección II de la resolución 38/227 A de la Asamblea General mencionada anteriormente y "pidió que el Secretario General le presentara en su 29° período de sesiones un informe sobre cómo funcionarían en la práctica esas disposiciones, su metodología y sus consecuencias" 3/. La Asamblea General hizo suya esta petición en su resolución 43/219, de 21 de diciembre de 1988, sobre planificación de programas.

II. EXPOSICIONES DE LAS CONSECUENCIAS PARA EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PRESENTADAS AL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL EN 1987 Y 1988

A. Volumen y distribución de las exposiciones

5. Durante el período de dos años que acaba de transcurrir, 28 resoluciones de un total de 171 (16,0%) y 34 decisiones de un total de 183 (19,0%) estuvieron acompañadas de exposiciones por escrito de las consecuencias para el presupuesto por programas. El desglose por períodos de sesiones que figura en el cuadro 1 indica que, en 1987, 25 de las 191 resoluciones y decisiones aprobadas por el Consejo Económico y Social estuvieron acompañadas de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas. En 1988, hubo 37 exposiciones de esa índole para 163 resoluciones y decisiones. Este aumento en el número y la proporción de las exposiciones, de un 13,0% de las resoluciones y decisiones aprobadas en 1987 a un 23% en 1988, sólo tuvo lugar en el primer período ordinario de sesiones del Consejo, que se dedica primordialmente a cuestiones sociales y de derechos humanos. Casi la mitad de las decisiones adoptadas por el Consejo en su primer período ordinario de sesiones de 1988 estuvieron acompañadas de una exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas.

6. Con respecto a la distribución de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas examinadas por el Consejo de conformidad con el órgano en que se originaron, el cuadro 2 infra indica que durante estos dos años sólo cuatro de las 62 exposiciones se originaron en el propio Consejo. Las otras se originaron en nueve órganos subsidiarios, entre ellos el Comité del Programa y de la Coordinación y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Normalización de los Nombres Geográficos. Así pues, la mayoría de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas (87%) que el Consejo Económico y Social tuvo ante sí en 1987 y 1988 se adjuntaron a proyectos de resoluciones y decisiones de comisiones y comités que se ocupaban de cuestiones de derechos humanos y sociales y, de éstos, la Comisión de Derechos Humanos originó un 58% del total de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas.

Cuadro 1

Número de resoluciones y decisiones del Consejo Económico y Social acompañadas o no de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas

<u>Período de sesiones del Consejo Económico y Social</u>	<u>Resoluciones</u>	<u>Resoluciones acompañadas de exposiciones de consecuencias para el presupuesto por programas</u>	<u>Decisiones</u>	<u>Decisiones acompañadas de exposiciones de consecuencias para el presupuesto por programas</u>
1987-período de sesiones de organización	1	-	12	-
Primer período ordinario de sesiones	63	10	47	13
Segundo período ordinario de sesiones	29	1	29	-
Continuación del segundo período ordinario de sesiones	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>9</u>	<u>-</u>
Total	<u>94</u>	<u>12</u>	<u>97</u>	<u>13</u>
1988-período de sesiones de organización	2	-	6	-
Primer período ordinario de sesiones	46	13	45	20
Segundo período de ordinario de sesiones	29	3	32	1
Continuación del segundo período ordinario de sesiones	<u>-</u>	<u>- a/</u>	<u>3</u>	<u>-</u>
Total	<u>77</u>	<u>16</u>	<u>86</u>	<u>21</u>
Total para los años	<u>171</u>	<u>28</u>	<u>183</u>	<u>34</u>

a/ La exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas derivadas del informe del Comité del Programa y de la Coordinación sobre la segunda parte de su 28° período de sesiones (A/43/16 (Part II)/Add.1), no se dirigió al Consejo Económico y Social, sino directamente a la Asamblea General debido a las limitaciones de tiempo.

Cuadro 2

Exposiciones de consecuencias para el presupuesto por programas de resoluciones y decisiones aprobadas por el Consejo de conformidad con el órgano en que se originaron

	<u>1987</u>		<u>1988</u>	
	<u>Resolu- ciones</u>	<u>Deci- siones</u>	<u>Resolu- ciones</u>	<u>Deci- siones</u>
Por el Consejo	2	-	1	1
Por los órganos subsidiarios:				
Comisión de Derechos Humanos	3	13	3	17
Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer	1	-	3	1
Comisión de Estupefacientes	3	-	5	1
Comité del Programa y de la Coordinación	1	-	1 a/	-
Comisión de Empresas Transnacionales	-	-	1	-
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	-	-	1	-
Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Normalización de los Nombres Geográficos	-	-	-	1
Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia	1	-	-	-
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer b/	<u>1</u>	<u>-</u>	<u>1</u>	<u>-</u>
Total	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>16</u>	<u>21</u>

a/ Véase el cuadro 1, nota a/.

b/ Aunque no es un órgano subsidiario del Consejo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con arreglo a su mandato (artículo 21), "... por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes ..." Se presentan al Comité exposiciones de consecuencias financieras.

7. Cabe hacer notar que el párrafo 4.9 del reglamento para la planificación de los programas dispone la presentación de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas a todos los órganos de las Naciones Unidas y que tanto el artículo 31 del reglamento del Consejo Económico y Social como el artículo 28 del reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social están en consonancia con el párrafo 4.9 mencionado. Sin embargo, el párrafo 4.9 se refiere a "un cambio en el presupuesto por programas aprobado por la Asamblea General o la posible necesidad de gastos", mientras que el artículo 28 del reglamento de las Comisiones Orgánicas del Consejo Económico y Social se refiere a "una estimación de las consecuencias que entrañará para el presupuesto por programas la ejecución de la propuesta". Además, si una comisión orgánica recomienda una propuesta para el presupuesto por programas, debe consignarse estableciendo los objetivos que se han de alcanzar. No obstante, los reglamentos de las comisiones regionales son diferentes. En los reglamentos de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para África y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental - artículos 23, 26, 29 y 24 respectivamente - sólo se pide una estimación del costo de la propuesta, mientras que el reglamento de la Comisión Económica para Europa no dispone explícitamente la presentación de exposiciones de consecuencias financieras.

B. Contenido de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas

8. El contenido de las exposiciones de esta índole presentadas al Consejo Económico y Social puede resumirse de acuerdo a los tres requisitos básicos expuestos, aunque en forma ligeramente diferente, en la regla 104.9 de la reglamentación detallada para la aplicación del Reglamento para la planificación de los programas y el párrafo 7 de la sección II de la resolución 38/227 A de la Asamblea General, a saber a) la financiación de las actividades propuestas, b) los cambios en el programa de trabajo y c) las indicaciones sobre las actividades conexas.

1. Financiación de las actividades propuestas

9. De las exposiciones sobre las consecuencias para el presupuesto por programas examinadas por el Consejo Económico y Social en 1987, en siete se señalaban gastos adicionales en servicios de conferencia (una para 1987 y el bienio 1988-1989 y seis para el bienio 1988-1989); en 12 se indicaban gastos adicionales en partidas diferentes de los servicios de conferencias (todas para el bienio 1988-1989), y en seis se indicaban gastos adicionales en servicios de conferencias y en otras partidas (una para 1987, una para 1987 y para el bienio 1988-1989 y cuatro para el bienio 1988-1989). De las exposiciones presentadas al Consejo en 1988, en ocho se indicaban gastos adicionales en servicios de conferencias, en 17 se indicaban gastos adicionales en partidas distintas de los servicios de conferencias y en 11 se indicaban gastos adicionales en servicios de conferencias y en otras partidas para el bienio 1988-1989.

10. Estos gastos estimados se presentaban sobre la base del costo total, a título de información. Siempre que las propuestas comprendían reuniones intergubernamentales, en las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto

/...

por programas correspondientes se indicaba la necesidad de incluirlas en el calendario de conferencias de las Naciones Unidas. Los gastos efectivos adicionales por concepto de servicios de conferencias para 1987 se consignaron a la Asamblea General en el contexto del informe final sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 1986-1987 en la sección 29 (servicios de conferencias y de biblioteca) (A/C.5/42/40/Add.29). En lo que atañía a las estimaciones de servicios de conferencias para el período 1988-1989, en las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas correspondientes se recordaba que las consignaciones vigentes para servicios de conferencias en la sección 29 del presupuesto por programas para el bienio 1988-1989 no sólo incluían fondos para reuniones de las que se sabía que se iban a realizar al momento de la preparación del presupuesto, sino también para un cierto número de reuniones que se preveía resultarían de resoluciones y decisiones de órganos intergubernamentales, incluidas las del Consejo Económico y Social. De conformidad con la práctica anterior, todo costo adicional efectivo se consignará a la Asamblea en el contexto del informe final sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 1988-1989. Con respecto a las estimaciones relativas a partidas distintas de los servicios de conferencias, en las exposiciones presentadas al Consejo se indicaba que la Secretaría trataría de absorber el costo adicional o bien que no había posibilidades de absorber los gastos netos adicionales en todo o en parte. En tres exposiciones presentadas al Consejo en 1988 se indicaba que, de aprobar el proyecto de resolución en cuestión, el Secretario General solicitaría el asentimiento previo de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, de acuerdo a lo dispuesto en la resolución 42/227 de la Asamblea, de 21 de diciembre de 1987, sobre gastos imprevistos y extraordinarios para el bienio 1988-1989.

11. Las estimaciones revisadas resultantes de resoluciones y decisiones aprobadas por el Consejo durante sus períodos ordinarios de sesiones de 1987 y 1988 se presentaron en informes del Secretario General a la Quinta Comisión en los períodos de sesiones cuadragésimo segundo y cuadragésimo tercero de la Asamblea, respectivamente. En cada uno de los dos informes se presentó en forma resumida el tratamiento de estos gastos, que comprendían servicios de conferencias y otras necesidades, y sólo se facilitaban detalles respecto de las resoluciones y decisiones para las que se solicitaban consignaciones adicionales. Cuando había consecuencias que sobrepasaban el bienio en curso, se indicó que éstas se incluirían en el proyecto de presupuesto por programas del Secretario General para el bienio correspondiente.

12. Finalmente, durante el período de dos años transcurrido, sólo tres exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas, presentadas junto con proyectos de resolución de la Comisión de Estupefacientes, se referían a fondos que habían de facilitarse o recabarse con cargo a recursos extrapresupuestarios.

2. Cambios en el programa de trabajo

13. El inciso a) de la regla 104.9 de la reglamentación detallada para la planificación de los programas dispone que las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas deben incluir información sobre "Las modificaciones que sería necesario introducir en el programa de trabajo si se aprobara el proyecto de resolución, recomendación o decisión propuesto, enumerando

/...

las adiciones, cambios o supresiones que sería preciso efectuar en los programas, subprogramas y elementos de programas", y también que "Cuando se proponga que la financiación de tales actividades adicionales se haga total o parcialmente mediante la redistribución de recursos existentes, una mención del producto, elementos de programas o subprogramas del programa de trabajo vigente que se modificarían, reducirían o terminaría para lograr ese propósito". En el párrafo 8 de la sección II de su resolución 38/227 A, la Asamblea General decidió que la aprobación de nuevas resoluciones de por sí "no entrañará la eliminación de actividades o programas existentes que se llevan a cabo en virtud de mandatos legislativos, ni la eliminación o la reducción de los recursos que les haya asignado la Asamblea, a menos que ésta expresamente decida otra cosa". Además, en las directrices para las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas enunciadas por la Asamblea en los incisos b) y c) del párrafo 7 de la misma resolución se dispone que "Cada exposición deberá indicar en qué forma las actividades que se proponen en el proyecto de resolución cumplen o fortalecen los objetivos y estrategias del mandato legislativo vigente" y, en segundo lugar, que cada exposición deberá incluir, a los efectos de la adopción de una decisión por la Asamblea, "otras indicaciones acerca de las consecuencias evidentes que la adopción del proyecto de resolución tendría sobre los programas existentes en las secciones pertinentes del presupuesto por programas, en caso de posible financiación mediante recursos existentes".

14. Las disposiciones mencionadas no hacen mención explícita del plan de mediano plazo, pero el inciso b) del párrafo 7 de la sección II de la resolución 38/227 A respecto de la forma en que las actividades "cumplen o fortalecen los objetivos y estrategias del mandato legislativo vigente" evidentemente faculta a la Secretaría a incluir en las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas un análisis de las consecuencias de los proyectos de resoluciones y decisiones sobre los programas y subprogramas incorporados en el plan de mediano plazo. Una vez aprobado por la Asamblea General, el plan constituye un mandato otorgado al Secretario General y el lugar en que, en principio, los objetivos y las estrategias de la Organización se interpretan, se incorporan en un marco coherente y se vinculan al tipo de actividad que ha de llevarse a cabo durante el período correspondiente al plan.

15. En efecto, en la mayoría de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas presentadas al Consejo y sus órganos subsidiarios durante el período en examen - y lo mismo tiene validez para las exposiciones de dicha índole examinadas por la Asamblea General - se vinculaban expresamente las actividades propuestas a los capítulos, programas y subprogramas pertinentes del plan de mediano plazo. Una exposición típica indicaba en qué capítulo, programa y subprograma del plan quedarían comprendidos el nuevo producto o actividad propuestos y a menudo se citaban expresamente los párrafos correspondientes a los objetivos y las estrategias pertinentes. Sin embargo, fuera de esto, y salvo las recomendaciones formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 28° período de sesiones 4/ sobre las revisiones propuestas al plan de mediano plazo que, por definición, tenían que ser precisas, en ninguna exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas presentada al Consejo Económico y Social o a la Asamblea General ha figurado un análisis sustantivo de las consecuencias del proyecto de resolución o decisión para el contenido del plan de mediano plazo. En dicho análisis se podría haber indicado a) si las metas, los

/...

objetivos y las orientaciones principales del proyecto de resolución, en su preámbulo y en su parte dispositiva, estaban fortaleciendo o modificando las disposiciones conexas del plan, b) si la estrategia de la Secretaría debía modificarse para responder a la solicitud formulada y c) si sería necesaria una revisión explícita del plan. Las razones para la omisión de este tipo de análisis en las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas se exponen en la sección III infra.

16. Con respecto a los cambios programáticos en el presupuesto por programas, la experiencia relativa a las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas, presentadas al Consejo Económico y Social es más compleja. En varias de las exposiciones de dicha índole, particularmente las presentadas en 1988 a la Comisión de Derechos Humanos y luego al Consejo, se indicaba que no era necesaria una modificación de los elementos de programa o los productos, ya que las propuestas se referían a actividades de carácter perenne consignadas en el presupuesto por programas para el bienio 1988-1989. En otras exposiciones - siete en 1988 - se indicaba la necesidad de modificación de un producto, el adelanto de una fecha de terminación, el agregado de un nuevo producto y la modificación de un elemento de programa. En una exposición, presentada a raíz de una propuesta de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, se indicaba que quizás fuese necesaria una redistribución de recursos entre subprogramas, basándose en las designaciones de prioridades. En otra exposición, relativa a un proyecto de resolución que se había originado en el propio Consejo, se afirmaba que la actividad solicitada significaba un agregado al plan de mediano plazo y al presupuesto por programas. En ninguna de las exposiciones presentadas por el Consejo en 1987 y 1988 se proponía la eliminación de un elemento de programa o un producto a fin de poder atender a la solicitud de una nueva actividad.

3. Indicaciones sobre las actividades conexas

17. Las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas presentadas al Consejo - o a la Asamblea General - durante este período no hicieron mención de productos, elementos de programa ni subprogramas que se realizasen en el marco de un programa diferente ejecutado por la unidad de organización interesada o por un departamento diferente. A fortiori, nunca se hizo mención alguna de posibles actividades conexas de los organismos especializados.

C. Tiempo disponible para la preparación de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas

18. Además del número, el origen y el contenido de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas presentadas al Consejo Económico y Social, una cuestión pertinente es el tiempo de que dispone la Secretaría para la preparación de estas exposiciones. El inciso d) del párrafo 13 de la decisión 34/401 de la Asamblea General sobre la racionalización de los procedimientos y la organización de la Asamblea General, anexo al reglamento de la Asamblea, dispone lo siguiente: "Se preverá un plazo mínimo de 48 horas entre la presentación y la votación de una propuesta que entrañe gastos, a fin de permitir que el Secretario General presente la respectiva exposición de las consecuencias administrativas y financieras". Esta regla se ha aplicado a la preparación de las

exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas para la Asamblea, el Consejo y sus órganos subsidiarios. Lo breve del tiempo disponible para la preparación de las exposiciones ha creado dificultades para la Secretaría. Puesto que, de conformidad con la regla 104.9 del reglamento y la reglamentación detallada para la planificación de los programas, la preparación de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas está a cargo del jefe del departamento interesado en consulta con la Oficina de Planificación y Coordinación de Programas, dos oficinas tienen que redactar un documento en ocasiones complejo, dentro de un margen muy estrecho de tiempo, sobre cuestiones que rara vez se prestan a un análisis simple o una respuesta mecánica a las propuestas que están examinando los órganos intergubernamentales interesados. Esta limitación de tiempo es una de las razones de lo limitado que suele ser el contenido programático de las exposiciones mencionadas.

III. APLICACION CABAL DE LAS DISPOSICIONES QUE FIGURAN EN EL
PARRAFO 7 DE LA SECCION II DE LA RESOLUCION 38/227 A DE
LA ASAMBLEA GENERAL

19. La experiencia relativa a las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas que se resume en lo que antecede sugiere que aún no se ha aplicado cabalmente la legislación que rige este importante aspecto del funcionamiento de la Organización. Ha habido pocos órganos intergubernamentales que hayan recibido estas exposiciones al momento de examinar una resolución. La decisión de presentar una exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas parece depender de varios factores, entre ellos lo importante o delicada que es la propuesta, el entendimiento político entre los Estados Miembros interesados y, en ocasiones, entre los Estados Miembros y la Secretaría; las limitaciones de tiempo, el volumen de trabajo de la dependencia de secretaría interesada; lo informado que esté el personal de la secretaría que presta servicios a los órganos intergubernamentales en que se formulan las propuestas, y la comunicación entre las dependencias de la Secretaría interesadas.

20. Cuando se presentan exposiciones, pueden considerarse integradas en el sentido de que por lo general mencionan las consecuencias respecto de los programas, así como las financieras y administrativas, pero estos aspectos aparecen yuxtapuestos, más bien que relacionados de manera sustantiva. Se hace referencia a los objetivos y las estrategias del plan de mediano plazo, pero no se analiza el efecto de las propuestas sobre ellos. Cuando se indica en una exposición de que la actividad, el producto o los productos propuestos "no tendrían consecuencias financieras" o que el costo "se absorbería", no se brindaban explicaciones sobre la forma en que esto se lograría. En resumen, la Secretaría reconoce lo insuficiente del contenido analítico de la mayoría de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas presentadas a los órganos intergubernamentales.

21. Algunas de las razones principales para esta situación son las siguientes:

a) Como se observó anteriormente, el tiempo de que dispone la Secretaría para la preparación de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas es demasiado breve; en 1985 y 1986 la Secretaría propuso un mínimo de 72 horas, en lugar de 48 horas;

b) Ha habido un número limitado de funcionarios de secretaría que participan en la preparación de las exposiciones de dicha índole, y si interviniera un número mayor de funcionarios, tendrían que adquirir los conocimientos y la experiencia necesarios;

c) Es necesario mejorar aún más la cooperación entre las oficinas que intervienen en la preparación de las exposiciones de dicha índole especialmente en lo que atañe al suministro de información sobre la relación entre las actividades en curso y propuestas y sobre la situación vigente con respecto a la utilización de recursos;

d) La complejidad del plan de mediano plazo no contribuye a facilitar el análisis de la relación entre las disposiciones sustantivas de los proyectos de propuestas y las orientaciones, los objetivos y las estrategias incorporados en dicho plan. En primer lugar, varios programas atañen a las actividades de más de una dependencia de la Secretaría. En segundo lugar, los objetivos y las estrategias se suelen enunciar en forma imprecisa y resulta difícil determinar si un proyecto de resolución implica su fortalecimiento o modificación;

e) El análisis de las soluciones de alternativa a la financiación de las actividades propuestas mediante las consignaciones vigentes, es decir, la presentación de posibles cambios en los elementos de programas y productos del presupuesto por programas en las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas, se ve entrabado, entre otras cosas, por las dificultades anejas a la evaluación de los costos de determinados productos, por las deficiencias en el sistema de fijación de prioridades entre subprogramas y elementos de programa, y por lo realmente complejo que resulta la interpretación que tiene que dar la Secretaría a ciertas solicitudes. Esta última cuestión tiene importancia crítica. Con bastante frecuencia, se propone que un órgano intergubernamental pida al Secretario General que prepare y presente un informe sobre una cuestión determinada de carácter sectorial o global. Para determinar si dicho producto puede añadirse al programa aprobado de trabajo sin necesidad de consignar recursos adicionales o sin suprimir ni aplazar otro producto, o si exigirá un cambio en los productos del programa, la Secretaría tiene que emitir en muchas ocasiones un juicio sobre el tipo de informe, su extensión, complejidad, etc., que responda a las intenciones del legislador. Aun cuando se evaluaran los costos de los productos y se fijaran con toda precisión las prioridades en el presupuesto por programas, seguiría siendo necesario emitir un juicio de esa índole.

22. La necesidad de superar en forma progresiva estos problemas en pro de una mejor aplicación de la resolución 38/227 A queda puesta de relieve por la creación del fondo para imprevistos. Se recordará que en el párrafo 8 del anexo I a la resolución 41/213 de la Asamblea, de 19 de diciembre de 1986, se dispone que el presupuesto por programas incluirá también un fondo para imprevistos, que se expresará como porcentaje del monto del presupuesto total, destinado a cubrir los gastos adicionales que surjan durante el bienio como resultado de mandatos legislativos para los cuales no se hayan previsto fondos en el proyecto de presupuesto por programas o los gastos que se deriven de estimaciones revisadas, excluidas las consecuencias de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de la inflación.

23. En el párrafo 9 del anexo I de la misma resolución se dispone que si se proponen gastos adicionales que superen la cuantía de los recursos disponibles en el fondo para imprevistos, esos gastos sólo se incluirían en el presupuesto si se reasignan recursos antes destinados a esferas de baja prioridad o si se modifican las actividades existentes. De lo contrario, las actividades adicionales deberán aplazarse hasta un bienio posterior.

24. Posteriormente, en el anexo a la resolución 42/211, de 21 de diciembre de 1987, la Asamblea General estableció los criterios de utilización del fondo para imprevistos y los diversos aspectos de su funcionamiento. En la resolución 43/214, de 21 de diciembre de 1988, la Asamblea estableció el nivel del fondo para el bienio 1990-1991 en un 0,75% de la estimación preliminar para el bienio 1990-1991, es decir, 15 millones de dólares, y que se consignara según procediera y de conformidad con los procedimientos estipulados en los anexos a sus resoluciones 41/213 y 42/211 y a los reglamentos y reglamentaciones pertinentes.

25. En estas directrices legislativas para el fondo para imprevistos en efecto se pone de relieve el papel de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas, especialmente con respecto a la propuesta de soluciones optativas para financiar nuevas actividades propuestas. El funcionamiento del fondo para imprevistos exigirá que cada exposición relativa a un proyecto de propuesta que no esté incluido en el presupuesto por programas para el bienio 1990-1991 contenga una indicación precisa de cómo se aplicarán las opciones del párrafo 9 del anexo I a la resolución 41/213 de la Asamblea General en caso de que las necesidades adicionales no puedan financiarse en todo o en parte con cargo al fondo. A este respecto, en el caso de las decisiones de órganos intergubernamentales que tengan consecuencias financieras para el presupuesto por programas para el bienio 1990-1991, la Secretaría ha señalado a la atención de esos órganos las disposiciones relativas al fondo para imprevistos y qué relación tienen con la formulación de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas de proyectos de resolución. El texto provisional que se incluye en las exposiciones que indican consecuencias financieras es el siguiente:

- En caso de que las actividades propuestas que figuran en el proyecto de resolución xx no se puedan financiar con cargo al fondo para imprevistos, se especifican:
 - Opción A: Se propone hacerlo modificando el [elemento de programa xx] [producto yy] conexo que figura en el programa de trabajo propuesto de la División zz para 1990-1991 como se indica a continuación ...;
 - Opción B: Se propone hacerlo eliminando el [elemento de programa xx] [producto yy] que figura en el programa de trabajo propuesto de la División zz para el bienio 1990-1991;
 - Opción C: Estas actividades deberán aplazarse al bienio 1992-1993.

Este método quizás deba revisarse a la luz de la experiencia.

IV. CONCLUSIONES

26. Una aplicación más cabal de las disposiciones del párrafo 7 de la Sección II de la resolución 38/227 A de la Asamblea General básicamente exigiría una mejora bastante apreciable en el contenido programático de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas. Esto se puede lograr en forma progresiva mediante una mayor cooperación entre las dependencias interesadas en el seno de la Secretaría. En gran medida, la percepción actual de que dichas exposiciones deben prepararse a fin de justificar la necesidad de recursos adicionales debe reemplazarse por la convicción de que los órganos legislativos deben estar mejor informados de las consecuencias programáticas de los proyectos de resoluciones y decisiones. Habrá que buscar un equilibrio adecuado entre las exposiciones verbales y por escrito a fin de no recargar el proceso legislativo.

27. El plazo de que dispone la Secretaría para la presentación de las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas debería ampliarse a un mínimo de 72 horas. Aun cuando se mejorara notablemente el sistema actual de información sobre cuestiones programáticas y de presupuesto, las consultas necesarias exigen por lo menos ese mínimo de tiempo.

28. Una mayor insistencia en las consecuencias programáticas debería dar lugar a una extensión progresiva de la presentación de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas a todos los órganos subsidiarios de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social y, cuando procediera, a revisiones de sus reglamentos.

29. En las exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas debería indicarse si hacen falta revisiones al plan de mediano plazo. En tal caso se presentarían revisiones al Comité del Programa y de la Coordinación en que se indicase claramente cuáles son las derivadas de las propuestas acompañadas de dichas exposiciones y cuáles las propuestas por el Secretario General por su propia iniciativa. Además, en algunos casos esta información podría ser de utilidad a la Secretaría cuando preparase el esbozo del presupuesto por programas para el bienio siguiente.

30. En virtud de la resolución 1988/77 del Consejo Económico y Social sobre la revitalización del Consejo y, concretamente, con arreglo a los apartados ii) del inciso a) y iii) del inciso e) del párrafo 2 de esta resolución, el Consejo decidió examinar análisis temáticos que le sirvan de ayuda en sus funciones de coordinación y fijación de prioridades y que estos análisis se han de derivar del plan de mediano plazo del sistema de las Naciones Unidas. A la larga, estos análisis, en algunos casos, pueden proporcionar información pertinente sobre la labor de los organismos especializados para las futuras exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas. Dicha información se menciona en la regla 104.9 del Reglamento y la Reglamentación detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, pero no en la resolución 38/227 A de la Asamblea General.

31. Además de la experiencia adquirida en la presentación de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas a la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, el carácter del fondo para imprevistos y los procedimientos

fijados para su funcionamiento sugieren también claramente que es preciso mejorar el contenido programático de dichas exposiciones. Será necesario un examen de los resultados logrados durante la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 1990-1991.

Notas

- 1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/38/38), párr. 131.
- 2/ Ibid., cuadragésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/41/38 y Corr.2), párr. 155.
- 3/ Ibid., cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/43/16), Primera parte, párr. 106.
- 4/ Ibid., secc. H.

Anexo

PARRAFOS 7 Y 8 DE LA SECCION II DE LA RESOLUCION 38/227 A DE
LA ASAMBLEA GENERAL

7. Reitera su petición al Secretario General de que presente a la Asamblea General las consecuencias para los programas que tengan los proyectos de resolución que examine la Asamblea, de conformidad con las directrices generales siguientes:

a) Cada exposición deberá ser una exposición integrada de las consecuencias para los programas y de las consecuencias financieras y administrativas;

b) Cada exposición deberá indicar en qué forma las actividades que se proponen en el proyecto de resolución cumplen o fortalecen los objetivos y estrategias del mandato legislativo vigente;

c) Cada exposición deberá incluir, a los efectos de la adopción de una decisión por la Asamblea General:

i) Un análisis y una recomendación del Secretario General sobre la financiación de las actividades propuestas;

ii) Un análisis de las diversas soluciones posibles para la financiación de las actividades propuestas mediante consignaciones existentes o adicionales;

iii) Otras indicaciones acerca de las consecuencias evidentes que la adopción del proyecto de resolución tendría sobre los programas existentes en las secciones pertinentes del presupuesto por programas, en caso de posible financiación mediante recursos existentes.

8. Decide que la aprobación de nuevas resoluciones por la Asamblea General no entrañará la eliminación de actividades o programas existentes que se llevan a cabo en virtud de mandatos legislativos, ni la eliminación o la reducción de los recursos que les haya asignado la Asamblea, a menos que ésta expresamente decida otra cosa;

...
