



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
GENERAL

A/33/226/Add.1
1º septiembre 1978
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Trigésimo tercer período de sesiones
Tema 108 del programa provisional*

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Informe sobre la programación y evaluación 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 respecto del informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas (JIU/REP/78/1).

* A/33/150.

INTRODUCCION

1. El informe sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas fue preparado por el Inspector Maurice Bertrand en relación con la evaluación experimental hecha por la Dependencia Común de Inspección sobre el Programa de Administración y Hacienda Públicas, y en parte como resultado de esa labor. Al emprender la evaluación experimental de ese programa, el Inspector se enfrentó con dos clases diferentes de dificultades: las relacionadas con el programa mismo y las vinculadas con "defectos del sistema de programación que corresponden a todos los programas de las Naciones Unidas" 1/.
2. En consecuencia, el informe sobre el tema establece la concepción global del Inspector acerca de la estructura general de un sistema completo de programación en las Naciones Unidas. El sistema actual de programación y evaluación de las Naciones Unidas, comparado con esa estructura teórica, revela importantes lagunas que, en opinión del Inspector, desvirtúan la lógica de todo el ciclo de programación y evaluación. El informe señala en el sistema seis lagunas de esa clase y recomienda, a continuación, medidas correctivas destinadas a satisfacer las necesidades vinculadas con cada una de esas lagunas.
3. El informe fue objeto de una discusión preliminar en la primera parte del 18^o período de sesiones del Comité del Programa y de la Coordinación. Aunque no hubo desacuerdo sobre el propósito general de las recomendaciones, era evidente que existían diferencias de opinión sobre los detalles de aplicación y que las opiniones del Secretario General acerca del informe harían necesarios una revisión y un examen cuidadosos por todas las dependencias pertinentes de las Naciones Unidas. En consecuencia, el informe de la DCI ha sido objeto de examen y observaciones por parte de diversos departamentos y oficinas de la Sede, de las comisiones regionales y de otras organizaciones de las Naciones Unidas.
4. Aunque esas observaciones reflejan cierta diversidad al evaluar la factibilidad de la aplicación de las seis recomendaciones, existe un grado considerable de consenso sobre la realidad de las lagunas señaladas y de los propósitos que animan a cada una de las recomendaciones. Un hecho igualmente interesante, sin embargo, es que la laguna que el Inspector había calificado de defecto más grave del sistema actual, es decir, la falta de planes operacionales para la ejecución de los programas a nivel de las divisiones y secciones, ya la estaban encarando en gran medida muchos directores de programas en forma similar, aunque no uniforme.
5. En la preparación del presente documento se han tomado en consideración, en la medida de lo posible, las opiniones y sugerencias de las diversas dependencias. Como cabía esperar, no todas las posiciones resultan plenamente compatibles. No obstante, es posible resumir la opinión más general del siguiente modo: la determinación de los problemas, hecha por el Inspector, es válida y provechosa; pero, habida cuenta de la diversidad de los problemas a que se refieren las recomendaciones, es preciso aplicarlas con cautela. En los casos en que exista alguna duda, deben ser ensayados primero en forma experimental; y sólo deben ser aplicadas en las Naciones Unidas en su conjunto después de una evaluación de los resultados desde el punto de vista del costo y de la eficacia.

1/ E/1978/41, cap. I.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES PERTINENTES

6. El informe de la DCI no sólo presenta recomendaciones acerca del sistema de programación y evaluación, sino que incluye "recomendaciones precisas relativas tanto a la concepción de los planes de mediano plazo y de los presupuestos por programas como a los métodos de trabajo internos de las divisiones orgánicas, el sistema de control de la ejecución de los presupuestos por programas y los métodos de evaluación" 2/. En la preparación del presente documento, por tanto, se parte de la base de que esas recomendaciones se refieren a:

- a) Todas las actividades sustantivas de las Naciones Unidas, en la medida abarcada por el plan de mediano plazo: políticas, jurídicas, humanitarias, de información pública y económicas y sociales;
- b) Los diversos niveles de gestión: central, departamental y de división;
- c) Todas las etapas de la programación: la planificación a mediano plazo, la presupuestación bienal por programas, la planificación operacional, los informes de ejecución y la evaluación de los programas.

7. Aunque el Secretario General está de acuerdo en gran medida con respecto al propósito general de todas las recomendaciones del informe, su opinión difiere considerablemente en los detalles de las recomendaciones y en la evaluación de su importancia para las diferentes esferas de actividad sustantiva, las etapas de la planificación de los programas y los niveles de su gestión, así como en su grado de aplicabilidad.

8. Es importante que las recomendaciones del informe se perciban con una perspectiva adecuada. Teniendo presente este criterio, es preciso considerarlas en relación con los nuevos elementos de la planificación de los programas y del sistema presupuestario de las Naciones Unidas que han resultado de las recomendaciones de política aprobadas por la Asamblea General en sus períodos de sesiones trigésimo primero y trigésimo segundo. Esos nuevos elementos incluyen:

- a) Un enfoque tridimensional de la preparación del presupuesto por programas para el bienio (resolución 32/210 de la Asamblea General):
 - i) Gastos por programas y subprogramas en cifras absolutas;
 - ii) Gastos por programas y por unidades de organización;
 - iii) Gastos por programas y por objeto de los gastos;
- b) Una vinculación más estrecha entre el plan de mediano plazo y el presupuesto por programas y un proceso más riguroso, en general, de planificación y presupuestación de los programas (resolución 31/93 de la Asamblea General);

2/ E/1978/41, Observaciones preliminares, párr. 2.

c) Aplicación de la presupuestación de base cero a varias partidas de gastos (informe de la CCAAP 3/ y A/C.5/32/13).

d) La necesidad de evaluar más exactamente el monto de los recursos necesarios para la realización de los programas (incisos b) de los párrafos 1 y 2 de la resolución 32/211 de la Asamblea General),

e) La necesidad de informar a la Asamblea General acerca de los programas, subprogramas, elementos de programas y actividades que se hayan terminado o sean obsoletos, de utilidad marginal o ineficaces (resoluciones 3534 (XXX), 31/93 y 32/201 de la Asamblea General).

9. Las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección y las pautas de evolución del sistema de las Naciones Unidas en materia de planificación y presupuestación de los programas dadas por la Asamblea General en estas resoluciones tienden, en forma algo despareja, hacia una misma concepción del sistema total.

10. Sobre la base de las decisiones citadas y a la luz de las propuestas contenidas en el presente documento, el Secretario General sugiere que los principios generales del sistema total de planificación y presupuestación de programas de las Naciones Unidas se funden en las consideraciones que siguen:

a) La presentación de las descripciones sustantivas del plan de mediano plazo seguiría siendo, en lo esencial, igual a la usada para el período 1980-1983;

b) Los programas de trabajo se establecerían para el bienio actual sobre la base de la estrategia de mediano plazo aprobada, mediante el empleo de calendarios uniformes de ejecución de los programas. Esos calendarios se emplearían luego para los cálculos presupuestarios propuestos para el primer bienio del plan. La información sobre los programas contenida en el presupuesto conservaría la forma de presentación del presupuesto para 1978-1979;

c) Los departamentos revisarían los calendarios (y los planes de trabajo) en enero, después de la aprobación del presupuesto, a fin de tener en cuenta las modificaciones hechas por la Asamblea General. Esos calendarios revisados constituirían, entonces, los elementos normales de referencia para la evaluación del cumplimiento y para la formulación de los informes de ejecución.

d) Deberían registrarse todos los casos de terminación y cancelación de elementos de programa. Las modificaciones de su formulación deberían registrarse también, junto con explicaciones breves. Esa información sería la base de los informes de ejecución en lo relativo al programa.

e) Debería fijarse fecha de terminación para el mayor número posible de objetivos de los subprogramas 4/. En todo caso, deberían existir procedimientos internos en los departamentos para la evaluación de los logros a ese nivel.

3/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 8 (A/32/8), párr. 30.

4/ Si la naturaleza de un objetivo no se presta para la fijación de una fecha de terminación dentro del período de mediano plazo, deberían indicarse fechas de terminación para objetivos intermedios o parciales. Para mayores detalles sobre este punto, véase el análisis correspondiente a la recomendación 1 (párrs. 17 a 25 infra).

II. OBSERVACIONES Y PROPUESTAS SOBRE LAS RECOMENDACIONES CONCRETAS

11. Al formular estas observaciones y propuestas detalladas acerca de cada una de las recomendaciones del informe, el Secretario General tiene presente que el propósito y la razón fundamentales de la planificación, la programación y la evaluación formales son:

a) Organizar las actividades propuestas y los recursos conexos necesarios dentro de un marco claro y comprensible, para responder lo más plenamente posible a las intenciones y las necesidades expresadas por los organismos pertinentes de las Naciones Unidas;

b) Desarrollar esas actividades en forma eficaz, adecuada al monto y tipo de los recursos disponibles y a las limitaciones impuestas por el carácter único en su género de las Naciones Unidas.

c) Permitir a los organismos gubernamentales y de la Secretaría examinar y evaluar las actividades emprendidas para que puedan aquilatar su eficacia y establecer prioridades para la orientación futura de los programas.

12. Sobre estas bases, se han examinado las distintas partes del informe de la DCI y sus recomendaciones concretas con miras a determinar su utilidad y su posibilidad de aplicación a la amplia gama de programas que se desarrollan dentro de las Naciones Unidas. Aunque se concuerda en general en cuanto al propósito global del informe de la DCI se considera en varios casos que las recomendaciones concretas requerirían una aplicación de tipo diferente para que pudieran ponerse en práctica con eficacia. En algunos casos, se sugiere que determinada recomendación, o ciertas partes de una recomendación, podrían no resultar de aplicación conveniente por el momento. No obstante, se sugieren, cuando ello es posible, soluciones sustitutivas.

13. Una cuestión central que se presentó reiteradamente a lo largo del examen es que la naturaleza de las tareas de algunos organismos y departamentos no se presta para el grado de precisión que el informe de la DCI presupone. Se estimó, a ese respecto, que el informe no tomaba suficientemente en consideración las realidades del ambiente en que las diversas partes de la Organización desempeñan sus tareas ^{5/}. Muchos directores de programas recalcaron también la necesidad de cierta flexibilidad, particularmente en la etapa de planificación de los programas, aunque se admitió que era preciso mejorar los medios destinados a asegurar la compleción puntual de las actividades y la responsabilidad en caso contrario.

^{5/} Este punto se recalcó especialmente con respecto a programas que responden a necesidades impredecibles, como por ejemplo el del ACNUR. También se sugirió, en relación con esto, que el informe de la DCI no tomaba en cuenta adecuadamente las necesidades particulares de las dependencias que no se encuentran en la Sede, tales como las comisiones regionales, cuyos propios organismos intergubernamentales desempeñan un papel tan considerable en la fijación de objetivos, el establecimiento de prioridades y la evaluación de los resultados.

14. Además, se advirtió también que en la actualidad, e indudablemente ocurrirá lo mismo en el futuro, los departamentos situados en la Sede, las comisiones regionales y otras dependencias de las Naciones Unidas se ven obligados a asignar un porcentaje considerable de sus recursos de personal a la preparación de planes, presupuestos e informes de ejecución 6/. Como no es probable que esas necesidades se reduzcan, interesa a todas las dependencias procurar que el tiempo destinado a esas actividades produzca el resultado más provechoso posible. Ello exige que todos los directores de programas pongan particular empeño en lograr una buena planificación y gestión. Aunque esto no significa necesariamente que todos los directores de programas hayan de ser a la vez expertos en planificación y presupuesto, exige, con todo, que el director del programa apoye enérgicamente los principios y los objetivos de la planificación y respalde a los funcionarios responsables de esa tarea. Aunque pueda parecer obvio, es preciso añadir que cada dependencia de los programas debe contar con personas dotadas de la capacitación adecuada en cuanto a los principios y técnicas necesarios.

15. Otro hecho que se recalcó una y otra vez es que las Naciones Unidas son una organización altamente política y ello hace extremadamente difícil ser preciso tanto en la redacción de los mandatos legislativos como en la formulación de objetivos de programa suficientemente concisos y realistas y que puedan cumplirse dentro de un lapso razonable. Cabe atribuir a la naturaleza política de las Naciones Unidas la heterogeneidad de su personal, que representa no solamente nacionalidades diversas sino también ideas y criterios diferentes acerca de las tareas y del ambiente de trabajo. Habida cuenta de esta limitación, que es muy real, es posible que se necesiten una precisión y una normalización mayores, y no menores, de las directrices y estructuras que rigen la planificación, la programación y la evaluación en las Naciones Unidas.

16. Un argumento final que se expuso es que el requisito más importante de las técnicas de planificación, programación y evaluación consiste en que produzcan un resultado útil; y que la mayor eficacia de la programación y la evaluación debe ser proporcional, por lo menos, al mayor esfuerzo necesario para aplicar esos importantes instrumentos de gestión.

Recomendación 1. Presentación de los objetivos de los subprogramas en el plan de mediano plazo: adopción de un sistema de objetivos a plazo fijo

Observaciones generales

17. Los objetivos de los subprogramas, tal como se formulan actualmente en el contexto de los planes de mediano plazo, ofrecen una estructura coherente dentro de la cual es posible agrupar de una manera útil los elementos de programa que

6/ Se estimó que en una División típica del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI), se dedicaba anualmente a esas actividades entre un 12% y un 14% del tiempo del personal.

se relacionan sustantivamente, así como sus productos 7/. Sin embargo, al tratar de abarcar las metas incorporadas en el mandato legislativo, los objetivos pecan a veces de exceso de optimismo por su alcance poco realista.

18. Aunque en algunos casos puede ser posible fijar para los objetivos de los subprogramas plazos de la duración relativamente breve que se propone, en la mayoría de ellos los objetivos de los subprogramas se refieren a esferas de actividades en que existen necesidades permanentes que corresponden a períodos de largo plazo. Además, puede ocurrir que cambien elementos de un subprograma sin que se modifiquen los objetivos generales.

19. La estipulación de plazos para los objetivos de los subprogramas exigiría que tales objetivos se definieran con un grado de especificidad cercano al que se aplica actualmente a nivel de los elementos de programa.

20. Un sistema de objetivos a plazo fijo también tendría las siguientes consecuencias:

a) Daría lugar a una proliferación de subprogramas;

b) No lograría el objetivo principal de la recomendación, es decir, incorporar un medio objetivo para evitar la continuación de las actividades una vez que han dejado de ser útiles. Las decisiones de esa clase se adoptan y seguirán adoptándose por medio de una verificación sustantiva de que la actividad ya no es importante o útil. Una sucesión coherente de elementos de programa durante cierto lapso, agrupados en relación con un objetivo común de largo plazo, respondería mejor al interés de las Naciones Unidas.

21. Podría ser útil considerar medidas destinadas a exigir una mayor precisión a nivel de los elementos de programa (más bien que a nivel de los subprogramas) y vincular cuidadosamente los elementos de programa (en el presupuesto) con los objetivos del plan de mediano plazo. Como alternativa, cabría pensar en la fijación de subobjetivos que pudieran alcanzarse dentro de un lapso preestablecido.

Propuestas

22. El inciso a) de la recomendación 1 se acepta. El inciso b) y el punto i) del inciso c) de la recomendación 1 son aceptables para su aplicación a nivel de los elementos de programa en el contexto del presupuesto por programas, pero no son realizables con respecto a los objetivos de mediano plazo 8/.

7/ Debe señalarse, asimismo, que la práctica actual de limitar la cantidad de subprogramas dentro de cada programa, al crear una presión orientada al agrupamiento artificial de elementos de programa que merecerían ser tratados como subprogramas independientes, ha tendido algunas veces a reducir la utilidad de los subprogramas como medios para agrupar productos vinculados entre sí desde el punto de vista sustantivo.

8/ Para poner a prueba el valor práctico de la propuesta original de la DCI, sería útil aplicar la recomendación en forma experimental a algunos programas del sector económico y social. Si tuviera éxito, se podría incluir en el propio plan de mediano plazo una cantidad cada vez mayor de objetivos a plazo fijo.

23. En lo tocante al punto ii) del inciso c) de la recomendación 1, debe mencionarse que esa recomendación ya ha sido puesta en práctica por la Secretaría en la preparación del plan de mediano plazo para 1980-1983 (véase el párr. 26 de las instrucciones del Contralor de 3 de octubre de 1977), para la cual se solicitó que se incluyera en la sección sobre estrategia y producto una descripción de la situación al término del bienio actual. Esa descripción debe permanecer en la sección sobre estrategia y producto, como una de sus subsecciones.

24. No se considera posible aplicar al documento del plan el punto iii) del inciso c) de la recomendación 1 por las siguientes razones:

a) Se necesitaría un detalle excesivo, que conduciría a una rigidez inconveniente de los planes de mediano plazo;

b) Habida cuenta de las grandes limitaciones que ya se han impuesto al volumen del documento, la inclusión de este material adicional no resultaría práctica 9/.

25. El punto iv) del inciso c) de la recomendación 1 es aceptable, a reserva de las observaciones y propuestas que figuran en el análisis de la recomendación 6.

9/ Con todo, la idea de determinar los grupos de usuarios o "clientela" se acepta (véase el párr. 55 infra).

Recomendación 2. Sistema de identificación de los "productos" en los presupuestos por programas

Observaciones generales

26. Habría que mejorar el sistema de identificación de los productos en los presupuestos por programas.

27. Los resultados de las actividades de un programa determinado son a menudo insumos del mismo programa o de otros. En consecuencia, a menudo no se los reconoce como productos válidos en los presupuestos por programas. Ese tipo de producto debería identificarse separadamente.

Propuestas

28. Los párrafos 1 a 4 de la recomendación 2 a) son aceptables.

29. No es viable por ahora la aplicación plena del párrafo 5 de la recomendación 2 a) (véase la recomendación 6).

30. Se acepta la recomendación 2 b) teniendo en cuenta que ya se pueden lograr progresos en la preparación del presupuesto por programas para 1980-1981.

Recomendación 3. Establecimiento de programas de trabajo internos en las divisiones

Observaciones generales

31. Durante varios años se han usado en ciertas divisiones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales y en las comisiones regionales programas de trabajo internos análogos a los propuestos en el informe de la DCI. No obstante, puesto que no había exigencia oficial al respecto, no había uniformidad en su estructura ni aplicación; y en algunos casos había tendencia a olvidarlos bajo la presión de la labor diaria.

32. El establecimiento de programas de trabajo internos basados en calendarios uniformes de ejecución de programas sería un paso importante en la preparación de un sistema completo de planificación y presupuestación de programas. En los casos en que ya existen programas de trabajo, se los debe incorporar en el nuevo sistema.

33. Dichos calendarios de ejecución de programas y dichos programas de trabajo sentarían la base para un sistema fiable de presentación de informes sobre ejecución de programas, y se convertirían en norma para la evaluación posterior de los programas.

34. Hay que tener presente que no todos los programas requieren el mismo nivel de control oficial. Según convenga, se debería dejar a discreción de los directores de programas la forma de establecer programas de trabajo internos.

35. Los programas de trabajo deberían considerarse principalmente como instrumentos de gestión que proporcionan un marco claro pero razonablemente flexible para la ejecución de la labor. Deberían también estar ideados para permitir desviaciones de la ejecución programada (debido a nuevos requisitos legislativos o a otras circunstancias fuera del control de la dependencia sustantiva) proporcionando una norma respecto de la cual se pudieran justificar dichas desviaciones, más bien que como un marco rígido destinado a obtener el cumplimiento estricto de los calendarios de ejecución y los plazos establecidos.

Propuestas

36. El objetivo de la recomendación 3 es aceptable, pero se la debería aplicar de la siguiente manera:

a) Los calendarios de ejecución de programas 10/ deberían usarse como un medio de traducir estrategias de mediano plazo en propuestas presupuestarias. Proporcionarían también la base para el programa de trabajo interno sugerido en el informe de la DCI;

b) Los calendarios de ejecución reemplazarían a los diversos sistemas que se utilizan ahora con ese fin, tales como las hojas de información sobre proyectos usadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (véase el párr. 37 infra);

c) Dichos calendarios de ejecución y (según convenga) programas de trabajo deberían tener un nivel de detalle y precisión adecuado a su objetivo y función (es decir, como instrumento de gestión y para la ejecución de programas, la presentación de informes sobre ejecución y la evaluación) 11/;

d) Los programas de trabajo internos, preparados anualmente en enero, se usarían para facilitar la observación global de la ejecución de los programas a nivel central y departamental, complementando así los procedimientos officiosos que se usan actualmente con ese fin;

e) Los programas de trabajo para el primer año del bienio se usarían como base para el informe de mitad del bienio descrito en la recomendación 5, y los programas de trabajo para el segundo año reflejarían las consultas para la preparación del informe de mitad del bienio y se revisarían, en caso necesario, para tomar en cuenta las decisiones adoptadas por el Comité del Programa y de la Coordinación sobre la base de dicho informe;

f) Antes de aplicar oficialmente esta recomendación, se debe determinar si todas las dependencias de las Naciones Unidas están en condiciones de hacerlo. En caso contrario, la aplicación debe hacerse por fases, empezando por las dependencias que se consideran más adecuadas.

10/ Mencionados en el párr. 10 b) supra.

11/ En el caso de programas pequeños y relativamente homogéneos tal vez no sea necesario requerir programas de trabajo oficiales, siempre que los calendarios contengan información suficiente para mantener la supervisión de la ejecución del programa.

Recomendación 4. Método de información sobre la ejecución de un programa en curso y sobre el costo de los productos

Observaciones generales

37. Los recursos de personal no son homogéneos ni en aptitudes ni en productividad, y el tiempo necesario para realizar tareas análogas varía considerablemente. Además, hay amplias diferencias en el tipo y cantidad de los insumos necesarios para lograr productos de designación análoga en diferentes programas. Por esa razón, el cálculo del costo medio de los productos como método para determinar las necesidades de recursos del programa - el problema presupuestario por excelencia - no promete producir información más fiable o siquiera igualmente fiable que la obtenida con las prácticas actuales tales como las hojas de información sobre proyectos. Estas tienen por lo menos la ventaja de que utilizan el buen criterio del director del programa basándose en su experiencia y familiaridad con el rendimiento del personal y con otros tipos de recursos necesarios para la ejecución del programa.

38. No obstante, el Secretario General reconoció ya, en su informe sobre la evaluación de programas para el período 1974-1977 12/, la necesidad de información y evaluación internas y sistemáticas de la ejecución como parte integrante del ciclo de planificación y programación, y en esa ocasión se hicieron ya varias sugerencias generales.

39. Además, habida cuenta de que el presupuesto por programas para 1980-1981 debe contener, en la medida de lo posible, cálculos de los recursos a nivel de subprograma en cifras absolutas (resolución 32/210 de la Asamblea General), será necesario idear algún tipo de sistema para proporcionar dichos cálculos para el próximo presupuesto.

Propuestas

40. El objetivo de la recomendación 4 a) es aceptable, es decir, que los jefes de departamento, la División de Presupuesto y los comités intergubernamentales se mantengan informados de la ejecución de los programas de trabajo internos.

41. La Secretaría debe disponer las modalidades para el suministro de dicha información: su amplitud, grado de detalle y periodicidad. De cualquier manera, dicho sistema debe estar basado en cierto automatismo y regularidad que habría que adaptar a las necesidades de presentación de informes de los distintos niveles de la Secretaría y de los órganos intergubernamentales. El principal criterio para la introducción de dicho sistema debería ser el suministro de información que tuviera valor para la gestión departamental y central y constituyera una carga mínima para los encargados de reunir información detallada.

42. Los nuevos calendarios de ejecución de programas se usarían como medios básicos para calcular los costos de los programas.

12/ E/AC.51/91, párrs. 46 a 49.

43. El "suplemento bienal" del programa de trabajo para actividades económicas y sociales utilizado actualmente para el programa del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales debe conservarse porque se lo considera un resumen útil de la asignación de recursos a las actividades de los programas en el proyecto de presupuesto por programas 13/.

44. Respecto de la recomendación 4 b), es necesario distinguir dos aspectos del problema: preparación de cálculos a nivel de elemento de programa y subprograma para el presupuesto por programas (etapa de planificación) y registro de los costos reales a esos niveles (etapa de ejecución). Lo primero puede lograrse en forma fiable, aun sin cambiar el actual sistema contable, pero lo segundo exige cambios. Vale la pena explorar la idea de realizar estudios experimentales de determinación de costos, pero antes de iniciar dichos experimentos, hay que establecer el marco conceptual para ellos. Esto puede requerir considerables estudios y el establecimiento de definiciones. Es razonable suponer que será necesaria una etapa intermedia de cálculos de recursos gastados en la ejecución del elemento del programa o el subprograma antes de que se puedan registrar sistemáticamente los costos directos reales.

Recomendación 5. Control de la ejecución del presupuesto por programas

Observaciones generales

45. Se necesita un sistema para que los comités intergubernamentales y las autoridades administrativas competentes puedan controlar la ejecución del presupuesto por programas.

46. La información proporcionada a mitad del bienio en virtud de dicho sistema sobre la ejecución durante el primer año del bienio y sobre lo que se espera ejecutar y terminar durante el segundo año debe considerarse teniendo presentes las siguientes reservas:

a) La ejecución del programa para cualquier nivel de producto consiste en etapas sucesivas de importancia y duración variables. En consecuencia, en cualquier sistema o conjunto de normas para el cálculo de la tasa porcentual de ejecución habría que prever la ponderación relativa de las etapas de ejecución. (A falta de dicha ponderación, una tasa de ejecución del 50% que signifique, por ejemplo, que a mitad del bienio se han ejecutado 5 de los 10 pasos necesarios para lograr un producto, sería engañosamente baja si los cinco primeros pasos son más difíciles y requieren más tiempo que los otros cinco; y engañosamente alta en caso contrario);

b) De modo similar, para el subprograma en general habría que contar con un sistema de ponderación que tomase en cuenta las diferencias de prioridades entre los elementos del programa a fin de calcular porcentajes significativos de ejecución;

13/ Dicho documento resumido (en su forma revisada por decisiones posteriores en materia de presupuesto) es el principal registro de la asignación de recursos a los programas y dentro de ellos, y se usa frecuentemente como herramienta de gestión.

c) Si el cálculo de una tasa porcentual de ejecución se ha de basar no sólo en la ejecución real durante el primer año sino también en la ejecución proyectada durante el segundo año, cualquier cálculo de ese tipo tendría que considerarse aún con más cuidado.

47. Aunque los sistemas de control pueden servir para varios objetivos, por ejemplo, contabilidad de los gastos de los recursos, tasa de ejecución del programa, etc., en general, en dicho sistema se debería hacer más hincapié en la importancia y la calidad relativas del producto que en el cumplimiento de plazos. Debería tener también la flexibilidad suficiente para tomar en cuenta las circunstancias que afecten la ejecución de los programas que no estén bajo el control de los directores de programas.

48. Habida cuenta de que el establecimiento de un sistema de control plantearía inevitablemente dificultades de aplicación durante un período de transición, se lo debe preparar y establecer en forma gradual y flexible, tal vez en dependencias seleccionadas ^{14/}. No obstante, tendría valor a largo plazo en la estructuración de la ejecución (y la evaluación) de los programas en una forma más eficaz, tanto a nivel central como a nivel de departamentos y divisiones.

Propuestas

49. Los objetivos generales de los incisos a), b) y c) de la recomendación 5 son aceptables pero se deben aplicar de la siguiente manera:

a) Al principio del segundo año del bienio el Departamento debería preparar un informe sobre la ejecución a mitad del bienio para cada programa (basándose en la información disponible al 31 de diciembre del primer año) para presentarlo al Comité del Programa y de la Coordinación en su período de sesiones de primavera;

b) En dicho informe se deberían precisar, en los calendarios de ejecución de programas, los cambios hechos durante el primer año;

c) La presentación y el contenido del informe de mitad de bienio deberían establecerse después de celebrar las consultas adecuadas con los departamentos sustantivos para su aplicación experimental, tomando debidamente en cuenta la sugerencia hecha en el informe de la DCI y las consideraciones de los párrafos 45 a 48 supra;

d) Al evaluar el primer informe de mitad de bienio, los órganos examinadores podrían concentrarse en el mejoramiento de su metodología y presentación y evitar la cancelación o postergación de productos, por lo menos durante la fase experimental;

^{14/} Se podrían ensayar inicialmente los sistemas de presentación de informes sobre la ejecución en forma experimental para dos programas de los sectores económico y social (uno en la Sede y otro en una comisión regional) y uno de la esfera humanitaria (tal vez la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Socorro en Casos de Desastre).

e) Según se recomienda en el informe de la DCI, también se debería preparar al fin de cada bienio un informe sobre la evaluación de la ejecución. El formato de dicho informe se decidirá también en consulta con los departamentos sustantivos y otras dependencias de fuera de la Sede;

f) Tanto en la fase experimental como posteriormente, los informes sobre la evaluación de la ejecución deberían proporcionar una base para el asesoramiento constructivo para mejorar la planificación, la programación y la ejecución de la labor de la dependencia. El examen del informe definitivo debería aumentar también la eficacia del informe de mitad de bienio como herramienta para el control y el pronóstico del programa.

50. La recomendación 5 b) puede presentar varias dificultades de carácter conceptual y práctico. Dentro del marco de los procedimientos de planificación y presupuestación establecidos en la resolución 31/93, la Asamblea General instó a todos los órganos de formulación de programas "a que se abstengan de iniciar nuevas actividades no programadas en el plan de mediano plazo y el presupuesto por programas subsiguiente a menos que surja una necesidad urgente de carácter imprevisible, según lo determine la Asamblea General". Dicho problema se debatió en el 17.º período de sesiones del Comité del Programa y de la Coordinación 15/ y se planteó nuevamente en el informe del Secretario General sobre la evaluación de programas para el período 1974-1977, en el 18.º período de sesiones del CPC 16/, pero hasta ahora no se ha obtenido del CPC ni de otros órganos intergubernamentales orientación precisa alguna al respecto. De conformidad con el párrafo 7 de la resolución 31/93 de la Asamblea General, la Secretaría debe velar "por el cumplimiento del procedimiento de planificación y presupuestación por programas" establecido por la Asamblea General y tratar de limitar las propuestas adicionales sobre programas y las consecuencias financieras conexas a los casos que satisfagan el requisito de "necesidad urgente de carácter imprevisible, según lo determine la Asamblea General". A ese respecto, se hace referencia, a la resolución 3199 (XXVIII) que complementa la resolución 31/93 al establecer el derecho a responder al cambio de las necesidades de programación dentro del nivel de los recursos consignados.

Recomendación 6. Métodos de evaluación y utilización de indicadores de resultados integrados

Observaciones generales

51. Cuando se usan indicadores para evaluar el impacto de las actividades de las Naciones Unidas, el primer problema que se ha de considerar es el de a quién han de atribuirse los resultados logrados: ¿a la Secretaría, los órganos intergubernamentales o los Estados Miembros? Ese interrogante está íntimamente relacionado con la evaluación del "impacto".

15/ Documentos oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/32/38), párrs. 233 a 240.

16/ E/AC.51/91, párrs. 32 a 35.

/...

52. Además, el Secretario General observa, al presentar el plan de mediano plazo para 1976-1979 que "conviene a este respecto tratar de distinguir en este plan lo más claramente posible lo que compete a los Estados Miembros o a la comunidad internacional, por una parte, y lo que depende del Secretario General, por la otra 17/ y que "la realización de los objetivos cuantificados en los plazos previstos es una función que incumbe exclusivamente a los gobiernos cuando dichos objetivos, como sucede más frecuentemente, dependen de políticas y medidas nacionales y el éxito o el fracaso de la acción no puede ser medido más que por el gobierno interesado" 18/.

53. Si bien ya se está progresando en la identificación y el uso de indicadores de resultados en planes de mediano plazo, es conveniente que se progrese más.

54. Dentro de la categoría general de indicadores de resultados, la distinción entre indicadores de volumen, indicadores de ejecución e indicadores de impacto es útil y merece mayor estudio 19/.

55. En el caso de los indicadores de ejecución, habría que esforzarse por idear maneras de identificar la clientela posible y la clientela efectiva.

56. Como se reconoce en el informe de la DCI, la preparación de indicadores para evaluar el impacto presenta el problema más difícil; y el progreso en esta esfera requiere información efectiva sobre la reacción de los usuarios 20/

57. Los indicadores de resultados deberían relacionarse con el tipo de producto, usuario y objetivo.

58. Los indicadores de resultados de todo tipo tendrían mayor utilidad a nivel de elemento de programa que a nivel de subprograma.

Propuestas

59. El uso de indicadores para determinar los resultados cuantitativos es aceptable cuando es viable y útil. No obstante, la amplitud y la calidad del impacto de las actividades de las Naciones Unidas debe evaluarse por medios más subjetivos.

17/ A/10006/Add.1, párr. 33.

18/ A/10006/Add.1, párr. 34.

19/ En el informe del Secretario General sobre evaluación de programas para el período 1974-1977 (E/AC.51/91 y Add.1 y 2) se introdujeron las siguientes distinciones entre tipos de indicadores de resultados:

a) "Objetivos de planificación" ex-ante son los indicados en el plan de mediano plazo ya sea como metas numéricas o como indicadores verificables de cualquier otro tipo;

b) "Indicadores de producto" ex-post son los que caracterizan el producto real pero no se establecieron en la etapa de planificación.

20/ Además, a fin de optimizar la difusión de sus productos, las dependencias sustantivas necesitan asesoramiento y asistencia de otras partes de la Secretaría (Departamento de Información Pública, Departamento de Servicios de Conferencias y otros).

60. Se acepta la recomendación 6 a) con sujeción a las salvedades hechas en los párrafos 51 a 58 supra.

61. Se acepta la recomendación 6 b) sólo para su aplicación a elementos del programa y productos dentro del marco de los presupuestos por programas.

62. Se acepta la recomendación 6 c), pero su aplicación debería hacerse gradualmente.

63. No se acepta la recomendación 6 d) porque este tema no justifica un informe separado.

64. Se acepta la recomendación 6 e), pero todos los futuros informes especiales de evaluación externa deberían prepararse en cooperación con el Departamento y las dependencias sustantivas interesadas.

65. La aplicación del párrafo 5 de la recomendación 2 a), en el que se piden indicadores de resultados que permitan medir sumariamente el impacto previsto, no es aceptable por ahora. Dichos indicadores van mucho más allá de la capacidad actual y su uso requiere el desarrollo de arreglos efectivos para recibir información sobre la reacción. No obstante, debe continuar la labor sobre las modalidades de formulación y uso de las maneras de evaluar el impacto de las actividades de las Naciones Unidas.
