



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/52/7/Add.10
27 de febrero de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo segundo período de sesiones
Temas 116 y 157 del programa

PROYECTO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL BIENIO 1998-1999

REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS: MEDIDAS Y PROPUESTAS

Reducción y reorientación de los gastos no relacionados con los programas

Undécimo informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Secretario General de 22 de diciembre de 1997 sobre la reducción y la reorientación de los gastos no relacionados con los programas (A/52/758), que había solicitado en su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999¹ aprobado por la Asamblea General en su resolución 52/220, de 22 de diciembre de 1997. En el curso de su examen del informe, la Comisión se reunió con el Secretario General Adjunto del Departamento de Gestión y otros representantes del Secretario General.
2. Como se indica en el párrafo 3 de su informe, el Secretario General, de conformidad con la resolución 52/12 B de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1997 debe presentar a finales de marzo de 1998 un informe detallado sobre la cuenta para el desarrollo, en el que se determinen la sostenibilidad de esa iniciativa, así como las modalidades de su aplicación, los objetivos concretos a que se destinarán dichos recursos y los criterios conexos para evaluar su utilización.
3. En cuanto al informe que se examina, la Comisión Consultiva recuerda que, en el inciso c) del párrafo 30 de su primer informe², había indicado que la propuesta de reducir en un tercio los gastos administrativos, formulada en tres informes conexos del Secretario General (A/51/829, A/51/873 y A/51/950), debía complementarse con un informe detallado en el que:

a) Se definieran los gastos administrativos y los "gastos no relacionados con programas";

b) Se respaldara con una justificación técnica sólida la afirmación de que esos gastos constituían el 38% del presupuesto;

c) Se indicaran un plan correcto y un calendario para la ejecución de esa reducción cada año hasta el fin de 2001;

d) Se indicaran las medidas que se adoptarían para efectuar la reducción, por ejemplo, agilización, fusión de dependencias de la Secretaría y simplificación de los procesos;

e) Se indicara el efecto de esa reducción en los servicios de apoyo y otros servicios para los programas y las operaciones de las Naciones Unidas, y la forma en que se podrían evitar los efectos adversos sobre la capacidad de control y supervisión de los órganos de las Naciones Unidas;

f) Se describieran los procedimientos que se instituirían para redistribuir las economías y para determinar cómo habrían de gastarse esas economías.

Definición de los "gastos no relacionados con los programas" y determinación del porcentaje del presupuesto que representan

4. En el informe del Secretario General de 22 de diciembre de 1997 (A/52/758) no se indica claramente cuál es la naturaleza de las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario, lo que, a juicio de la Comisión Consultiva, constituye una deficiencia importante. En primer lugar, el concepto mismo de "gastos no relacionados con los programas" no puede aplicarse en el contexto del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas puesto que en el párrafo 4.5 del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación dice que "se programarán todas las actividades para las cuales se solicitan recursos en el proyecto de presupuesto por programas". Además, cabe observar que las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario corresponden en gran parte a la prestación de servicios. Desde esta perspectiva, parece difícil justificar el rótulo asignado a una serie de actividades mencionadas en el párrafo 10 del informe del Secretario General.

5. Incluso si se aceptan las definiciones de "gastos de los programas" y "gastos no relacionados con los programas" propuestas en el informe del Secretario General, la metodología empleada para calcular que estos últimos representan el 38% del presupuesto por programas parece adolecer de graves deficiencias. La cifra de 2.230,4 millones de dólares que se toma como base para el cálculo se deriva del presupuesto total propuesto para 1996-1997, que era de 2.687,1 millones de dólares. Sin embargo, la Comisión recuerda que el nivel total de gastos aprobado por la Asamblea General para el bienio 1996-1997 en sus resoluciones 50/214 y 50/215, de 23 de diciembre de 1995, fue de 2.608 millones de dólares. Además, la Comisión Consultiva descubrió que, aun cuando se habían deducido de la base del cálculo los gastos de conservación y construcción y los gastos especiales (véase ibíd., párr. 16), se computaron elementos del apoyo administrativo relacionado con estos gastos al calcular el

porcentaje general de los gastos no relacionados con los programas respecto de esa base reducida, lo cual es técnicamente incorrecto.

6. A las dificultades que plantea una definición de los gastos no relacionados con los programas imposible de aplicar y a las fallas de que adolece la base del cálculo, se suma la arbitrariedad de los supuestos empleados para determinar los gastos no relacionados con los programas. Ejemplo de ello es el tratamiento de los gastos de los servicios de conferencias e información pública en los párrafos 13, 14 y 36 a 40 del informe del Secretario General. Sumados, estos gastos por sí solos representan más del 50% de las economías proyectadas en el informe. En lo que respecta a los servicios de conferencias, se calcula que un 25% de dichos servicios se dedica a entidades no relacionadas con los programas, fundamentalmente en el sector administrativo y principalmente en la Sede, para algunos órganos de las Naciones Unidas encargados de cuestiones administrativas: la Quinta Comisión, el Comité Mixto de Pensiones, la Comisión Consultiva, la CAPI, la Junta de Auditores, etc. (ibíd., párr. 13). Sin embargo, en el informe no se proporciona una justificación técnica de la cifra del 25%. En vista de que gran parte de las actividades de la Organización que se financian con el presupuesto ordinario están orientadas a la prestación de servicios (véase el párrafo 4 *supra*), la Comisión Consultiva tiene serias sospechas de que el porcentaje al que se ha llegado es meramente arbitrario. Además, a los efectos del estudio, también se supone que la proporción de los servicios de conferencias que corresponde a gastos no relacionados con los programas se mantiene constante en un 25% durante todo el período (véase A/52/758, cuadro 1), aunque cabe imaginar que el elemento no relacionado con los programas del total de los gastos de servicios de conferencias se reduciría en el curso del período.

7. En lo que respecta a información pública, los supuestos parecen también carecer de base técnica. En los párrafos 14 y 40 del informe del Secretario General se indica que sobre la base del análisis de las funciones actuales, el 100% de los gastos de la Oficina se incluyen como gastos no relacionados con los programas y que para reducir los gastos no relacionados con los programas, se prevé reasignar gradualmente a programas sustantivos recursos de la Oficina de Comunicaciones e Información Pública. No se proporciona una explicación convincente de este cambio. La Comisión Consultiva señala que el programa de trabajo del ex Departamento de Información Pública apunta en gran medida a promover un conocimiento bien fundado de los objetivos y programas de las Naciones Unidas, incluidas sus actividades sustantivas; por lo tanto, el supuesto de que las actividades del Departamento no están relacionadas con los programas es indefendible. A ese respecto, la Comisión Consultiva recuerda que, en su informe de 10 de octubre de 1997 sobre cuestiones relacionadas con la información (A/52/455, párr. 8), el Secretario General señaló que:

"[esto] pone de manifiesto la importancia que asignó a las comunicaciones, no como función de apoyo, sino como parte integrante del programa sustantivo de las Naciones Unidas."

Sin embargo, si se estima conveniente reorientar nuevamente las actividades de información pública de las Naciones Unidas, esta tarea debe realizarse en forma separada de la de determinar posibles economías que podrían derivarse de la introducción de medidas de eficiencia en diversos ámbitos de las actividades de la Secretaría.

8. La Comisión Consultiva concluye que, a causa de las dificultades descritas anteriormente, no ha quedado demostrado que los gastos administrativos constituyan el 38% del presupuesto por programas ni que al reducir en un tercio los gastos administrativos se obtendrían economías por un total de 195 millones de dólares. Además, incluso si se aceptaran los conceptos y la metodología propuestos en el informe del Secretario General de 22 de diciembre de 1997 (A/52/758), no podría alcanzarse el objetivo de los 195 millones de dólares porque el presupuesto aprobado para el bienio 1998-1999, al igual que el presupuesto aprobado para el bienio 1996-1997 (véase el párrafo 5 *supra*) es inferior al que se indica en el informe del Secretario General.

9. A este respecto, es importante tener presente que los gastos de personal representan aproximadamente del 70% al 80% del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas; como demuestra la experiencia reciente, el logro de economías de la magnitud de las que se mencionan en el informe del Secretario General inevitablemente involucraría cientos de puestos. La pregunta siguiente es, pues, si las medidas de eficiencia previstas en el informe bastarán para liberar y reasignar la cantidad de puestos y recursos que se proyecta en ese documento.

Las medidas de eficiencia y sus efectos

10. La Comisión Consultiva es decididamente partidaria de una mayor eficiencia. Como indicó en el párrafo 13 del capítulo I de su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999², la Comisión Consultiva ha demostrado permanentemente su interés en lograr una mayor eficiencia y en las medidas de racionalización y reforma necesarias para alcanzar ese objetivo. Sin embargo, considera que las medidas descritas en los párrafos 18 a 34 del informe del Secretario General no responden en forma suficientemente detallada o específica a lo que había solicitado en el párrafo 30 c) iv) y v) de su primer informe. Además, las medidas previstas para el futuro deberían haberse distinguido claramente de las que ya se incluían en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999.

11. Hay también otros problemas. Por ejemplo, la Comisión observa que, según el párrafo 39 y el cuadro 2 del informe, se prevén economías en servicios de conferencias de 35,5 millones de dólares y 28 millones de dólares como consecuencia de las reducciones de los gastos no relacionados con los programas en los bienios 2000-2001 y 2002-2003, respectivamente. Sin embargo, las explicaciones que se presentan en los párrafos 36 y 38 del informe, no justifican esas proyecciones. Por ejemplo, se indica que la reducción del 25% de la documentación que la Secretaría ha previsto para antes de que termine 1998 no producirá directamente economías importantes en los servicios de conferencias (A/52/758, párr. 38). También se dice que la reducción de los gastos dependerá del nivel de actividad de los órganos administrativos y financieros y que se espera lograr economías con los adelantos tecnológicos y el mejoramiento de los procedimientos (*ibíd.*, párr. 37). Sin embargo, no se proponen explicaciones satisfactorias ni indicadores del rendimiento para justificar estas metas, como, por ejemplo, el número de reuniones proyectadas para los dos próximos bienios y los gastos previstos para cada reunión, o las economías que podrían obtenerse en las actividades más costosas, como la edición y la traducción.

12. En relación con las economías en los servicios de conferencias, en el párrafo 43 y en el cuadro 2 del informe del Secretario General, se indica que han ido aumentando progresivamente la periodicidad y la duración de las reuniones intergubernamentales en los ámbitos administrativo y financiero y la correspondiente documentación. Si se redujeran estos gastos, se calcula que se obtendrían economías de unos 22 millones de dólares que constituirían una "contribución de los Estados Miembros" (ibíd., párrs. 42 y 43). No se explicó satisfactoriamente a la Comisión Consultiva en qué se basaba esa estimación. Además, parecería que un elemento de los 22 millones de dólares ya se había tenido en cuenta en el cálculo de otras economías en relación con los servicios de conferencias.

13. Por otra parte, la proyección de los gastos de los programas correspondientes a servicios de conferencias que figura en el cuadro 1 del informe también es difícil de entender. Se proyecta una disminución en los gastos de los programas de los servicios de conferencias de 384,8 millones de dólares en el proyecto de presupuesto para 1996-1997 a 315 millones de dólares en el bienio 2000-2003, o sea un 18%. Sin embargo, en el párrafo 37 del informe, se indica que si los recursos adicionales que han de asignarse a actividades de programas en el sector económico y social se utilizan para aumentar los productos habituales de los programas (reuniones e informes), aumentará el volumen de trabajo de los servicios de conferencias.

14. La Comisión considera que se debe insistir en las iniciativas encaminadas a simplificar y racionalizar sistemas y procedimientos, tales como las declaraciones generales de intención que figuran en los párrafos 18 a 34 del informe, ya que estas iniciativas repercutirán positivamente en la eficiencia de todas las actividades de la Secretaría. Ello, a su vez podría resultar en economías en todas las secciones del presupuesto por programas, en particular si las medidas de eficiencia se complementan con mejoras en los sistemas de información computadorizados de la Organización, así como con un programa de capacitación frecuente e intensiva del personal. Sin embargo, con respecto a los cambios en el reglamento y la reglamentación financiera y el estatuto y el reglamento del personal, la Comisión considera que la cuestión debe tratarse con prudencia para mantener el nivel necesario de control financiero y administrativo en la Organización. Otros cambios en los sistemas y procedimientos que se mencionan en los párrafos 20 a 27 del informe deben definirse claramente indicando qué se ha logrado y qué se logrará en cada bienio y qué economías se han hecho efectivamente. Además, en cuanto al reembolso de servicios prestados para actividades extrapresupuestarias (ibíd., párrs. 28 a 30), la Comisión considera que la práctica podría hacerse extensiva a las organizaciones no gubernamentales y a los fondos y programas de las Naciones Unidas³.

15. La Comisión advierte que deben adoptarse las medidas necesarias para que las economías en las actividades administrativas y de gestión en la Secretaría no menoscaben la capacidad de la Organización para prestar los servicios establecidos en sus mandatos en estos ámbitos. La Comisión ha indicado anteriormente que al introducir medidas de eficiencia una economía auténtica es la que se produce cuando se reducen los gastos pero se mantiene o mejora la calidad de los servicios⁴.

Forma en que ha de procederse

16. Como se desprende de los párrafos precedentes, en el informe del Secretario General (A/52/758) no se proporciona una base viable para continuar con la aplicación de medidas encaminadas a reasignar a una cuenta para el desarrollo las economías que se logren mediante las medidas de eficiencia, según lo aprobado por la Asamblea General. Es evidente que podría pedirse que se presentase otro informe. Sin embargo, en la etapa actual, lo más práctico a fin de lograr los objetivos de la reforma (una Organización más eficiente y productiva) sería dejar de lado los aspectos conceptuales y teóricos (incluso los elementos que constituyen los "gastos de los programas" y los "gastos no relacionados con los programas") y concentrarse en el procedimiento para lograr que se propongan nuevas medidas concretas a fin de incrementar la eficiencia de las Naciones Unidas y confirmar los resultados de la aplicación de nuevas medidas, así como de las medidas iniciadas antes de la labor actual.

17. En el anexo al presente informe, la Comisión Consultiva recomienda un calendario para la aplicación gradual de planes para lograr una mayor eficiencia y asignar las economías conexas a la cuenta para el desarrollo. Como puede verse en el plan esbozado en el anexo, la Secretaría debería atenerse a determinadas iniciativas propuestas acerca de las cuales se informaría a los Estados Miembros por adelantado. Para evitar la confusión que ha caracterizado a trabajos anteriores, los resultados efectivos de las iniciativas en materia de eficiencia deberían indicarse a satisfacción de la Asamblea General antes de que pudiera aprobarse la reasignación de las economías conexas.

18. Al respecto, es importante tener presente que, como se desprende del párrafo 24 de la resolución 52/12 B de la Asamblea General, no se trata de reducir el presupuesto sino de reasignar recursos. La masa presupuestaria total y las cuotas conexas seguirían siendo las mismas antes y después de la reasignación de recursos. Las propuestas relacionadas con las medidas de eficiencia deberían figurar en una sección aparte del informe sobre la ejecución del presupuesto y ser tratadas en forma separada de la información sobre los cambios relacionados con la inflación y las fluctuaciones monetarias. De este modo, las economías resultantes de las fluctuaciones monetarias y los efectos de la inflación no estarían disponibles para su traspaso a la cuenta para el desarrollo, pero las pérdidas tampoco acarrearían una reducción de las cuantías disponibles como resultado de las economías obtenidas mediante una mayor eficiencia.

19. La Comisión Consultiva estima que es necesario proceder en forma ordenada y establecer los procedimientos necesarios para asegurarse de que mediante medidas concretas de eficiencia se obtengan economías determinables. Asimismo, es necesario afinar el proceso para decidir dónde pueden hacerse economías en todas las secciones del presupuesto por programas. Cabe prever que éstas se obtendrán durante la ejecución del presupuesto como consecuencia de la eliminación de la duplicación de tareas y del aumento efectivo de la productividad como resultado de medidas de eficiencia como la aplicación de mejores métodos de trabajo y la utilización de innovaciones tecnológicas. La Comisión recuerda las observaciones que hizo en el párrafo 5 del capítulo I de su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999² y tiene previsto volver a ocuparse de la cuestión de mejorar la presentación de informes sobre la ejecución del presupuesto tan pronto como sea posible.

/...

20. La Comisión confía en que se dará a todos los administradores de programas la responsabilidad de incrementar la eficiencia en sus respectivos departamentos u oficinas. Esa clase de iniciativas deberían abarcar no sólo a departamentos y oficinas de la Sede sino también a las comisiones regionales y las oficinas sobre el terreno.

21. Debería pedirse a cada departamento u oficina que preparase propuestas concretas para incrementar la productividad junto con una proyección de las posibles economías. Los departamentos u oficinas deberían presentar esas propuestas en el marco del proceso de formulación del presupuesto. Los administradores de programas deberían asegurarse de que los beneficios que se obtuviesen mediante una mayor eficiencia se cuantificasen durante la ejecución del presupuesto a fin de que pudieran tenerse en cuenta en los informes sobre la ejecución del presupuesto y, posteriormente, pudieran ser reasignados (véase el anexo). El Departamento de Administración debería tener la responsabilidad de velar por que se cumpla con los requisitos mencionados precedentemente, así como de formular incentivos para la aplicación de medidas encaminadas a aumentar la productividad en toda la Secretaría.

Funcionamiento de la cuenta para el desarrollo

22. La cuestión de la utilización de las economías que puedan obtenerse durante el bienio 1998-1999 deberá ser considerada en forma separada de la propuesta hecha en el párrafo precedente. La Comisión recuerda que en su informe de 11 de septiembre de 1997 (A/52/303, párr. 34.1) el Secretario General estimó que las consecuencias del programa de reforma que proponía en dicho informe suponían una reducción de 12.702.700 dólares en relación con el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999. El Secretario General pedía que esa suma se colocase en la cuenta para el desarrollo en la sección 34 del proyecto del presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 y que las propuestas para el funcionamiento de la cuenta para el desarrollo se presentasen posteriormente a la Asamblea General. En su resolución 52/220, la Asamblea señaló que debían formularse las normas y los procedimientos de utilización de la cuenta para el desarrollo y pidió al Secretario General que le informase sobre el particular antes de que terminase el mes de marzo de 1998 (véase también el párrafo 2 supra). La Asamblea General también decidió que la suma de 362.000 dólares que se había economizado a raíz de la supresión de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible se transfiriese a la cuenta para el desarrollo. La Comisión Consultiva presentará sus observaciones y recomendaciones sobre el funcionamiento de la cuenta para el desarrollo una vez que reciba el mencionado informe del Secretario General.

Notas

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 7 (A/52/7), párr. 30 c).

² Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 7 (A/52/7).

³ Véase A/52/7 (Cap. II, Part. IV), párr. IV.II y DP/1997/31, párr. 36.

⁴ Véase Documentos Oficiales ... (A/52/7), cap. I, párrs. 13 a 21.

Anexo

APLICACIÓN GRADUAL DEL PLAN DE TRANSFERENCIA A LA CUENTA PARA
EL DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS LOGRADAS MEDIANTE AUMENTOS DE
LA EFICIENCIA

Otoño de 1998

1. En vista de que el presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 ya se está ejecutando, como medida de transición, en septiembre de 1998, el Secretario General propondrá medidas concretas para 1999, que se sumarán a las que ya figuran en el presupuesto por programas para el bienio 1998-1999, y presentará una proyección de las economías consiguientes. En diciembre, en el primer informe sobre la ejecución del presupuesto para el bienio 1998-1999, se debería incluir información sobre las economías que se hayan realizado efectivamente en 1998 y solicitar su transferencia a la cuenta para el desarrollo.

Primavera de 1999 - Proyecto de presupuesto por programas para el
bienio 2000-2001

2. De conformidad con la práctica habitual, el Secretario General preparará el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 calculando los gastos de los programas establecidos sobre la base de la estimación total preliminar de los recursos aprobada por la Asamblea General en el esbozo del presupuesto. Para cada sección del presupuesto por programas, el Secretario General estima el nivel de consignaciones necesario para ejecutar los programas establecidos y hace una proyección de las economías que se obtendrían de probables aumentos de la productividad.

3. A juicio de la Comisión Consultiva, se podrían obtener economías como resultado de aumentos de la productividad tanto en las actividades de apoyo que no están directamente asociadas con la ejecución de los programas sustantivos como en los programas sustantivos. En la sección del presupuesto correspondiente a la cuenta para el desarrollo, el Secretario General debería recapitular la propuesta resumiendo las fuentes probables de los fondos y el total de economías que podrían transferirse a dicha cuenta. La Comisión Consultiva examinaría el documento de presupuesto junto con las economías proyectadas en su período de sesiones de primavera e indicaría a la Asamblea General lo que considerase o no viable. La Comisión recomendaría que, en la resolución sobre las consignaciones presupuestarias, la Asamblea General tomara nota de las economías proyectadas que se han de transferir a la cuenta para el desarrollo como resultado de las medidas de eficiencia. Posteriormente, basándose en su examen de los informes sobre la ejecución del presupuesto y cuando esté demostrado que efectivamente se han producido las economías, la Comisión recomendaría que se transfirieran los fondos para los fines propuestos por el Secretario General.

4. De conformidad con la práctica presupuestaria actual, el nivel de la consignación que queda en una sección presupuestaria después del primer informe sobre la ejecución del presupuesto constituye la base para determinar las consignaciones de esa sección en el siguiente proyecto de presupuesto por programas. El total de las sumas transferidas a la cuenta para el desarrollo en

/...

cada bienio constituirá, pues, la base de mantenimiento de la consignación de la cuenta para el desarrollo en los bienios subsiguientes.

Otoño de 1999 - Segundo informe sobre la ejecución del presupuesto para el bienio 1998-1999

5. El Secretario General indica los resultados de las iniciativas de las que se tomó nota o que fueron aprobadas hasta el momento y pide que se transfieran los fondos a la cuenta para el desarrollo. Los saldos que queden en esa cuenta al 31 de diciembre de 1999 podrán arrastrarse al presupuesto por programas para el bienio 2000-2001.

Otoño del 2000 - Primer informe sobre la ejecución del presupuesto para el bienio 2000-2001

6. En el informe sobre la ejecución del presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 se indicarán los resultados de las medidas adoptadas hasta ese momento y pedirá la transferencia de los recursos correspondientes a la sección de la cuenta para el desarrollo.

7. A partir del segundo informe sobre la ejecución del presupuesto para el bienio 2000-2001, continuará el ciclo descrito anteriormente para el bienio 2002-2003.
