



## Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/51/950/Add.6  
12 de noviembre de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

Quincuagésimo segundo período de sesiones  
Tema 157 del programa  
Reforma de las Naciones Unidas:  
medidas y propuestas

RENOVACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: UN PROGRAMA DE REFORMA

Informe del Secretario General

Adición

Presupuestación basada en los resultados

## PRESUPUESTACIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS

### Introducción

1. En el párrafo 241 de su programa de reforma (A/51/950), el Secretario General recomendó:

"Que la Asamblea General examine las medidas que actualmente rigen los procesos de planificación, programación y presupuestación para mejorar su función en cuanto a proporcionar dirección estratégica, estableciendo mejores mediciones del rendimiento y sistemas de información y concentrándose cada vez más en la rendición de cuentas por el rendimiento en vez de hacerlo en la contabilización de los productos, es decir, establecer un cambio hacia una presupuestación basada en los resultados."

2. En la presente nota se explican los conceptos básicos de la presupuestación basada en los resultados y la forma en que esas nociones podrían aplicarse a las Naciones Unidas. Al respecto, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, en su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999, señaló que la idea "debe complementarse con un informe detallado que incluya una explicación y justificación del cambio propuesto y de la nueva metodología que se utilizaría, así como un modelo de ese presupuesto"<sup>1</sup>. Si bien se reconoce que estas necesidades técnicas deben tenerse plenamente en cuenta antes de llevar a la práctica la presupuestación basada en los resultados, la finalidad del presente documento es tan sólo ofrecer un panorama general del tema en apoyo de las deliberaciones de carácter normativo que celebre la Asamblea General sobre la cuestión. Si la Asamblea decide dar curso a la propuesta, se prepararían documentos técnicos detallados para su examen por grupos de expertos u otros órganos pertinentes.

### En qué consiste la presupuestación basada en los resultados

3. La característica principal de la presupuestación basada en los resultados es que en ella se hace hincapié en los productos que se van a obtener (informes, estudios, conferencias, etc.) y en los resultados consiguientes y no, como en la presupuestación de insumos, en los insumos utilizados (personal, materiales, equipo, etc.). La orientación ya sea hacia el producto o hacia el insumo tiene importancia en todas las etapas del proceso del presupuesto (programación, presupuestación, ejecución, supervisión y evaluación). No obstante, el factor determinante primordial en este caso es la etapa inicial del proyecto de presupuesto, ya que en ella queda fijada la modalidad de los productos y se establece el marco para las etapas subsiguientes.

4. El concepto básico de la presupuestación basada en los resultados en la etapa de formulación de los programas se puede ilustrar con el simple ejemplo de las publicaciones destinadas a la información pública. En el marco de la presupuestación de insumos se haría hincapié en la presupuestación y, posteriormente, en el control de las partidas de gastos, como los sueldos y gastos comunes de personal, los costos de impresión y otros gastos de funcionamiento. En la presupuestación basada en los resultados, lo más importante sería garantizar que los folletos y publicaciones cumplieran los criterios de calidad y cantidad requeridos, con puntualidad y ajustándose al presupuesto acordado previamente. El objetivo de la gestión financiera en la

presupuestación basada en los resultados sería, por consiguiente, controlar el monto global de los gastos (antes que los distintos gastos separadamente) y asegurar que los productos se entreguen con arreglo al presupuesto acordado.

5. En el cuadro que figura a continuación se señalan las diferencias en los puntos de control presupuestario de los dos sistemas:

| <u>Renglón de gastos</u>             |    | <u>Miles de dólares</u> |
|--------------------------------------|----|-------------------------|
|                                      |    | <u>EE.UU.</u>           |
| Sueldos y gastos comunes de personal | a) | 5 300                   |
| Gastos de edición                    | a) | 750                     |
| Viajes                               | a) | 100                     |
| Impresión                            | a) | 230                     |
| Otros gastos de funcionamiento       | a) | <u>250</u>              |
| Total                                | b) | <u>6 630</u>            |

- Con arreglo al sistema de presupuestación de insumos, todas las partidas señaladas a) son presupuestadas y controladas.
- Con arreglo a la presupuestación basada en los resultados, se presupuestan las mismas partidas señaladas a), pero sólo se controla la partida b).

En el caso de la presupuestación basada en los resultados, el director del programa puede cambiar la combinación de gastos-insumos para aprovechar cambios en los precios relativos o cambios tecnológicos o de otra índole, siempre y cuando el producto se pueda entregar con arreglo al presupuesto de 6.630.000 dólares. En el caso de la presupuestación de insumos, el director no tiene la misma libertad para manejar los recursos y debe ceñirse a la combinación de insumos prevista originalmente.

6. Cuando se formula un programa en función de los productos, el control presupuestario legislativo puede desviarse de la presupuestación y el control de partidas separadas (insumos) y atender en cambio a que los productos (resultados) que se entreguen se ajusten a las modalidades de ejecución previstas (cantidad, calidad y puntualidad) y al precio total convenido. De esta manera los directores no se ven limitados por las partidas presupuestarias, aunque deben entregar los productos acordados manteniéndose dentro del monto global autorizado. Por regla general, al adoptar este enfoque basado en los resultados hay que fortalecer los sistemas de supervisión y evaluación de los productos.

7. De esta forma, los directores de programas dejan de concentrarse en el control de los insumos y pasan a determinar y proporcionar productos, y a supervisar y asegurar que los productos acordados se entreguen realmente. Se pasa de la especificación de los insumos a la especificación de los productos y a la presentación de informes a posteriori sobre la ejecución del producto y la utilización de los insumos.

8. De este modo, los presupuestos basados en los resultados se centran más en los resultados que se han de alcanzar y menos en la forma en que se gasta el dinero dentro de la asignación general. Proporcionan información sobre el costo, la cantidad y la calidad de los productos que se han de obtener. Por ejemplo, el presupuesto basado en los resultados de un servicio de conferencias contendría datos sobre el número de reuniones a las que se va a prestar servicios, así como el costo por reunión y por tipo. Se seguiría suministrando información acerca del nivel de recursos necesarios para obtener esos productos (resultados), pero sería posible concentrarse en los resultados tangibles esperados y no en detalles de menor importancia sobre los insumos (como la cantidad y el tipo de gastos de personal y otros gastos de funcionamiento) requeridos para lograr esos productos.

9. La presupuestación basada en los resultados presupone que son mayores las responsabilidades y la obligación de rendir cuentas por parte de los directores de programas en cuanto a sus actividades y a la consiguiente ejecución de los resultados. Se trata básicamente de otorgar a los directores control sobre los insumos para que puedan administrar mejor la obtención de los productos necesarios para respaldar los resultados deseados. En consecuencia, los recursos presupuestarios se aprueban basándose en los productos o grupos de productos análogos. Para que constituyan un mecanismo eficaz de rendición de cuentas, estos grupos de productos deberían satisfacer los criterios siguientes:

- Los productos en el grupo deberían ser homogéneos.
- Las modalidades de ejecución (calidad, cantidad, puntualidad y costo) vinculadas a cada grupo de productos proporcionarían información tanto para la adopción de decisiones a nivel ejecutivo como para el examen a nivel legislativo.
- El grado de detalle debe ser suficiente para hacer al departamento pertinente u otro proveedor debidamente responsables por las actividades.

#### Rendición de cuentas

10. La presupuestación basada en los resultados, cuando se concibe y ejecuta con cuidado, no mitiga la obligación de rendir cuentas. Supone que la rendición de cuentas no debe basarse tanto en la observancia de normas sobre la administración de los insumos como en prestar atención a la obtención del producto deseado y a que se haga responsables a los directores de programas de determinar la combinación óptima de insumos dentro de sus presupuestos. Hace que los directores de programas sean responsables de sus productos y de los resultados correspondientes y los obligan a rendir cuentas de éstos, al tiempo que vuelve la tarea más interesante y estimulante y da margen para la innovación.

11. Si bien la presupuestación basada en los resultados elimina el requisito de administrar ateniéndose a partidas presupuestarias determinadas, los directores deben rendir cuenta de sus habilitaciones globales, que constituyen el superior del costo global de los productos. Los directores tendrían flexibilidad en cuanto a la forma en que controlan y administran sus presupuestos y la combinación de insumos que utilizan. Sin embargo, no podrían aumentar el costo

de un producto dado sobre sus límites presupuestarios prescritos. Así pues, los directores de programas tendrían la responsabilidad de mantenerse dentro de sus habilitaciones autorizadas, pero también deberían rendir plena cuenta de los productos proyectados y de los resultados conexos.

12. Cabe observar que en el sistema de presupuestación basada en los resultados no se eliminaría el requisito de informar detalladamente sobre los insumos. Se seguirían reuniendo y supervisando datos sobre los insumos, y se recurriría a ellos cuando fuera necesario para el análisis de la relación costo-beneficio u otros fines.

13. Desde una perspectiva presupuestaria, y dado que los productos son cuantificables y sensibles a los precios, el sistema facilita el examen y la supervisión de los cambios presupuestarios y su repercusión sobre la organización. La fiscalización financiera cede su lugar al análisis financiero, permitiendo que la gestión financiera progrese del examen de los insumos a la estimación de las repercusiones y la evaluación de los productos.

14. La presupuestación basada en los resultados se centra en el rendimiento financiero y en la eficacia en función de los costos. Facilita la comparación de la eficacia relativa de diferentes productos o grupos de productos en función de sus costos y entre distintos sectores de la organización. Además, simplifica el uso de normas de referencia, especialmente cuando en diferentes partes de la organización se obtienen productos idénticos.

#### Introducción de la presupuestación basada en los resultados en las Naciones Unidas

15. Aunque la introducción de la presupuestación basada en los resultados a veces ha sido aclamada como un avance revolucionario en ciertos gobiernos, en las Naciones Unidas tendría más bien el carácter de un progreso de carácter evolutivo. El uso de presupuestos basados puramente en los insumos se abandonó en las Naciones Unidas cuando en 1974 la presupuestación por programas sustituyó a los antiguos presupuestos por objeto de los gastos. Hasta esa época las secciones de los presupuestos se habían definido con arreglo a los principales objetos de los gastos. Desde 1974 las secciones de los presupuestos en gran medida se han definido con arreglo a los programas que deben ejecutar las principales dependencias orgánicas y estos programas se han formulado dentro del marco de un plan de mediano plazo que describe sus componentes, su base legislativa y sus objetivos. Se ha llevado a cabo una labor considerable para definir los productos, supervisarlos y formalizar estas disposiciones en 1987 dentro de un reglamento y una reglamentación detallada que abarcan todos los aspectos del ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación.

16. Los resultados a veces han sido decepcionantes, quizás debido a que gran parte de la rigidez que caracterizaba a la presupuestación por insumos en los antiguos presupuestos por objeto de los gastos se trasladó en 1974 a la nueva estructura del presupuesto por programas a nivel de las distintas secciones. El resultado es un arreglo un tanto heterogéneo que resulta especialmente restrictivo para los directores de programas, ya que combina los aspectos restrictivos tanto de la presupuestación por insumos como de la presupuestación por productos sin brindar en cambio una flexibilidad discrecional apreciable.

Ya ha llegado la hora de reformar el reglamento y la reglamentación detallada correspondientes, modificando algunos de sus elementos a la luz de la experiencia.

17. El paso a una presupuestación basada en los resultados supondría reexaminar la forma en que se han presupuestado y definido los productos de las Naciones Unidas, la forma en que se consideran en valores monetarios y la forma en que se supervisan y evalúan. A pesar de muchos años de trabajo dedicados a la definición de los productos, los arreglos actuales presentan algunas deficiencias y brindan poca información sobre los resultados conexos. Habría que evaluar también la cantidad y el grado de detalle que deben proporcionarse por objeto de los gastos. Quizás se requiera un mayor nivel de detalle para fines de formulación y examen que lo que puede necesitarse para satisfacer los requisitos en materia de ejecución y fiscalización.

18. Aunque sea relativamente fácil considerar la posibilidad de otorgar a los directores de programas facultades discrecionales para transferir fondos entre la mayoría de las partidas de gastos no relacionados con puestos de plantilla, puede haber casos particulares en que se justifique conservar los arreglos actuales relativos a las plantillas y las escalas de sueldos fijos. En este sentido, cabe señalar que los gobiernos que han adoptado la presupuestación basada en los resultados siguen prácticas dispares. Si bien los más radicales han abandonado la práctica de establecer plantillas fijas en el presupuesto, otros más moderados la han mantenido. En el caso de las Naciones Unidas, habría que examinar la cuestión teniendo en cuenta qué disposiciones deberían adoptarse desde el punto de vista de los recursos humanos para mantener una distribución geográfica y de género equitativa dentro de la Secretaría.

19. El Secretario General reconoce que el paso a la presupuestación basada en los resultados tendría repercusiones en toda la Secretaría. Para que esta presupuestación funcionara de manera eficaz habría que delegar más facultades y responsabilidades en los directores de programas y, por lo tanto, crear una estructura de dirección descentralizada. Los directores de programas tendrían que obtener productos lo más baratos posibles basándose en modalidades de ejecución aprobadas previamente. Por tanto, deberían estar en condiciones de controlar la combinación de insumos, para lo cual habría que reformar la actual gestión centralizada de los recursos.

20. Habida cuenta de que uno de los requisitos fundamentales de la rendición de cuentas es el disponer de información transparente sobre la ejecución, los sistemas de información de gestión deberían proporcionar mejores instrumentos de análisis para supervisar y evaluar los productos y los resultados obtenidos. Para ello, habría que instaurar sistemas de información bien definidos que permitieran elaborar informes sobre la ejecución basados en los resultados.

21. La creación de un marco de presupuestación basado en los resultados representaría un cambio considerable con respecto a la práctica anterior, basada en el control de los insumos, ya que la administración de los recursos debería orientarse hacia la obtención de los productos exigidos. También sería necesario modificar las políticas administrativas de toda la Organización.

22. El Secretario General cree que este cambio que propone brindaría a los Estados Miembros información más transparente sobre la obtención de los

productos prescritos por mandato, ya que se emplearían indicadores de ejecución mensurables y se ofrecería una base firme para aumentar la eficacia en el cumplimiento de esos mandatos.

23. En caso de que la Asamblea General conviniera, en principio, en adoptar la presupuestación basada en los resultados, tendría que pedir al Secretario General que le informara, por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC), respecto de cualesquiera revisiones que fuera necesario o conveniente hacer con arreglo a los reglamentos y reglamentaciones detalladas pertinentes. Por otra parte, todas las propuestas de modificación de los procedimientos o del formato del presupuesto por programas deberían ser presentadas para su aprobación antes de llevarse a efecto.

#### Notas

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

ANEXO

Definición de conceptos

Insumos

Recursos (por ejemplo, puestos, suministros y materiales, viajes) que se emplean para producir bienes y prestar servicios. Un ejemplo de insumo es el sueldo de un oficial de programas o de un empleado de contabilidad.

Productos

Bienes y servicios (por ejemplo, el número de funcionarios contratados, de informes publicados, de sesiones a las que se prestan servicios o de computadoras adquiridas) que se han producido o adquirido, prestado o recibido, mediante los insumos anteriores. Los productos deben poder definirse en términos de cantidad, calidad, puntualidad y costo. Un ejemplo de ello es la administración de los servicios de conferencias. En este caso, los productos concretos serían la prestación de servicios de edición y traducción, la impresión de documentos y la habilitación de locales.

Resultados

Repercusiones de un producto o conjunto de productos en el cumplimiento de los objetivos generales que hayan convenido los órganos legislativos; por ejemplo, el perfeccionamiento de la educación en materia de salud que lleva a mejorar la situación del medio ambiente, o el mejoramiento de la seguridad mundial resultante de una operación de establecimiento o de mantenimiento de la paz.

Presupuestación basada en los resultados

Metodología y formato para elaborar presupuestos centrados en los productos y los resultados, empleando criterios establecidos por los Estados Miembros.

Presentación de informes sobre la ejecución en base a los resultados

Formato de presentación de informes sobre los logros alcanzados que permite comparar los productos y los resultados previstos con los efectivamente obtenidos, empleando como instrumentos de medición los indicadores de ejecución.

-----