



# Asamblea General

Distr. general  
15 de octubre de 1998  
Español  
Original: inglés

---

## Quincuagésimo tercer período de sesiones

Temas 30 y 112 del programa

### Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas

### Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas

## Presupuestación basada en los resultados

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

En ciertos casos, algunos gobiernos han celebrado la implantación de la presupuestación basada en los resultados como una medida revolucionaria; de hecho, en las Naciones Unidas se ha producido más bien como parte de un proceso evolutivo. El proceso y las prácticas presupuestarias de las Naciones Unidas han sido objeto de examen por diversos órganos intergubernamentales, expertos, seminarios técnicos, la Dependencia Común de Inspección, el Comité Administrativo de Coordinación y la propia Secretaría, con el objeto de dar transparencia al ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación. A pesar de las mejoras introducidas al formato del presupuesto o a la metodología utilizada en su preparación, ha seguido siendo tenue el nexo entre los recursos y los resultados en parte por haberse dado una importancia relativamente mayor a las necesidades de recursos (presupuestación basada en los insumos). Si bien los Estados Miembros han pedido, acertadamente, que se dé una transparencia máxima a la utilización de los recursos, no se ha hecho mayor hincapié en determinar si se logran o no los resultados. Por consiguiente, la presupuestación basada en los resultados tiene por objeto garantizar que la Secretaría se esfuerce en lograr resultados y no sólo en obtener productos.

La presupuestación basada en los resultados, de la forma en que el Secretario General ha propuesto que se aplique en las Naciones Unidas, es un proceso de presupuestación por programas en que: a) la formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación; b) los resultados previstos deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados; y c) la labor efectiva para alcanzar los resultados se mide mediante indicadores objetivos de ejecución.

En el plano intergubernamental, la presupuestación basada en los resultados facilitaría la orientación en materia de política general por parte de los Estados Miembros en las etapas de presupuestación y ejecución de programas del presupuesto por programas, así como, al terminar cada bienio, un proceso de adopción de decisiones basado en la eficacia, utilidad y continuada validez de los productos, subprogramas y programas, en que se tuvieran debidamente en cuenta los resultados alcanzados. En el plano de la Secretaría, al pasarse de una presupuestación basada en los insumos a una presupuestación basada en los resultados, se mejoraría también la gestión estratégica, aumentaría la eficacia administrativa y la de los programas, y se incrementaría la obligación de rendir cuentas de los directores de programas.

El presente informe tiene por objeto obtener la aprobación de la Asamblea General para las propuestas del Secretario General de que se inicie el paso de una presupuestación basada en los insumos a una presupuestación basada en los resultados y de que, además de prepararse todo el presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 en el formato actual, se presenten los fascículos correspondientes a tres secciones del presupuesto utilizando como prototipo el formato correspondiente a la presupuestación basada en los resultados.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1-2	2
II. Antecedentes .....	3-12	2
III. Presupuestación basada en los resultados: propuesta .....	13-27	6
IV. Formato de presupuesto .....	28-30	9
V. Consecuencias de la presupuestación basada en los resultados .....	31-33	10
VI. Cuestiones por decidir .....	34-39	11
VII. Conclusiones y recomendación .....	40-41	12
Anexo		
Glosario de términos de la presupuestación basada en los resultados .....		13

## I. Introducción

### Mandato

1. El Secretario General, en su informe titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”, propuso que “los Estados Miembros entablen un diálogo con él a fin de reorientar el presupuesto por programas de las Naciones Unidas para que, de ser un sistema de contabilidad de insumos, pase a ser un sistema de contabilidad de resultados” (A/51/950, párr. 46). La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (en adelante “la Comisión Consultiva”) solicitó ulteriormente un informe detallado que incluyera una explicación y justificación del cambio propuesto y de la nueva tecnología que se utilizaría, así como un modelo de ese presupuesto<sup>1</sup>.

### Nota inicial

2. Se preparó una nota para explicar los conceptos básicos de la presupuestación basada en los resultados y la forma en que podían aplicarse a las Naciones Unidas (A/51/950/Add.6). La Asamblea General, en su resolución 52/12 B, de 19 de diciembre de 1997, tomó nota de la recomendación del Secretario General y le pidió que, por conducto de los órganos competentes, le presentara un informe más detallado en el que figurara una explicación completa del cambio propuesto y de la metodología que se utilizaría, así como el modelo de una o más secciones del presupuesto, a fin de examinarlo. El presente informe y el prototipo que figura en la adición 1 se presentan en atención a esa solicitud.

## II. Antecedentes

### Esferas de especial interés para los Estados Miembros

3. A lo largo de los años, los Estados Miembros y diversos órganos intergubernamentales y de expertos (en particular el Comité del Programa y de la Coordinación y la Comisión Consultiva) han expresado reiteradamente la necesidad de que se precisen mejor los objetivos, se definan con mayor claridad los productos, haya suficiente supervisión, y se establezcan indicadores de ejecución y un sistema de evaluación efectivo para que sea posible determinar la eficacia, la utilidad y los efectos de los programas. Se han tratado de utilizar los mecanismos presupuestarios existentes para ejecutar cabalmente el ciclo de planificación, programación, supervisión y evaluación, pero en general ha quedado sin resolver la cuestión de cómo determinar si se han logrado o no los resultados previstos.

### Innovaciones en algunas administraciones públicas nacionales

4. En los últimos años las prácticas presupuestarias de los distintos países han evolucionado considerablemente y han pasado a ser un componente clave de la labor de actualización de las estructuras y métodos generales de las administraciones públicas para determinar los resultados alcanzados. Los cambios han reflejado una amplia gama de situaciones económicas y sociales. Por lo tanto, las distintas reformas de las prácticas presupuestarias han debido adaptarse a las necesidades y características de cada país, ajustándose al contexto político y económico de los ingresos y los gastos. En algunos casos esos cambios se han denominado “presupuestación basada en la ejecución” o “presupuestación basada en los productos” y, en otros, “presupuestación basada en los resultados”. En la mayoría de los casos, los cambios han significado modificar la fiscalización de los insumos.

### La presupuestación por programas en las Naciones Unidas

5. En el plano internacional, en este caso en el de las Naciones Unidas, en las prácticas presupuestarias han influido diversas prácticas nacionales, distintas decisiones intergubernamentales y la evolución de la situación relativa a la labor de la Organización. El proceso y las prácticas presupuestarias de las Naciones Unidas, incluido el formato del presupuesto, han sido objeto de numerosos exámenes por parte de diversos órganos intergubernamentales, la Comisión Consultiva, expertos, seminarios técnicos, la Dependencia Común de Inspección, el Comité Administrativo de Coordinación y la Secretaría. La presupuestación basada en los insumos se dejó de utilizar en las Naciones Unidas en 1974, cuando la presupuestación por programas reemplazó a los antiguos presupuestos por objeto de gastos. Hasta entonces, las secciones del presupuesto se habían definido en función de los principales objetos de gastos. En general, al producirse ese cambio, las secciones del presupuesto se han venido definiendo en función de los programas que deben ejecutar las principales dependencias de organización y los programas, a su vez, se han formulado dentro del marco de un plan de mediano plazo en el que se describen sus componentes, sus bases legislativas y sus objetivos. En el período transcurrido desde 1974 se ha trabajado también intensamente a los fines de definir los programas, las actividades y los productos, labor que desembocó, en 1987, en la formalización de esas disposiciones 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.

### **Formato del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas**

6. A partir de 1987, el alcance y el tipo de la información incluida en el presupuesto por programas han experimentado diversas modificaciones, tanto de presentación (agrupaciones de los objetos de gastos, categorías de las actividades/productos, recursos extrapresupuestarios, composición de los cuadros, etc.), como de metodología (base de recursos, medición del crecimiento, nuevos cálculos de costos, etc.). En su 33º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación, durante sus deliberaciones sobre un nuevo formato para el plan de mediano plazo y sus nexos con el presupuesto por programas, expresó la opinión de que, en el presupuesto por programas, la parte descriptiva de los subprogramas sustantivos debía enunciar objetivos claramente formulados que, en la medida de lo posible, estuviesen destinados a producir, cambios observables<sup>2</sup>. En el plan de mediano plazo para el período 1998-2001 se procuró hacer más hincapié en los objetivos que en descripciones detalladas de las actividades y productos. También se estableció una congruencia entre los programas del plan de mediano plazo y las secciones del presupuesto, a fin de dar mayor peso a la obligación de rendir cuentas, indicando con mayor claridad los nexos entre los programas, las secciones del presupuesto y las unidades de organización. En el presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 también se intentó formular objetivos claros durante el bienio, pero los progresos a ese respecto fueron limitados y siguió sin atenderse al componente de “cambio observable”, ya que en el presupuesto se siguieron consignando las actividades por realizarse y los productos por conseguirse, y no los resultados que habían de lograrse. Por otra parte, el Comité del Programa y de la Coordinación reconoció la necesidad de que la responsabilidad de la ejecución de los programas objeto de mandato recayera directamente en los directores de programas. Subrayó que la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas, así como el mejoramiento de las técnicas y la metodología de evaluación, sumado al de los informes sobre la ejecución del presupuesto y de los programas, eran fundamentales para perfeccionar la ejecución del presupuesto por programas y aumentar la capacidad de los Estados Miembros para evaluar con precisión el cumplimiento de sus mandatos y decisiones.

### **Supervisión de los productos**

7. En la actualidad, la “ejecución” de los programas se recoge en un informe de supervisión en el que se indica si la Secretaría ha obtenido o no los productos programados en el presupuesto. Esta labor es fundamentalmente cuantitativa y consiste en determinar la tasa de ejecución en función de los

productos programados, obtenidos, reformulados, aplazados, eliminados o añadidos. Si bien este instrumento de supervisión del presupuesto por programas se ajusta al requisito de que proporcione información sobre cómo se han gastado los recursos aprobados a lo largo de un bienio dado, en él no se indica si se han logrado o no los resultados previstos. Dicho de otra forma, la información sobre los productos no va acompañada de la correspondiente información sobre sus efectos y los consiguientes resultados. La Comisión Consultiva, al examinar el informe sobre la ejecución de los programas correspondiente al bienio 1988-1989, reconoció que en el informe no se evaluaban la calidad ni la aplicabilidad de los productos ejecutados, por lo que recomendó que se suspendiera el proceso de supervisión de la ejecución de los programas de las Naciones Unidas hasta que se elaborara una metodología satisfactoria (A/45/617, párr. 23). La Comisión Consultiva, tras examinar ciertos cambios de formato del presupuesto por programas para el bienio 1992-1993, señaló que la eficacia de la supervisión dependía de la calidad del plan de mediano plazo y del presupuesto por programas, y que sería mayor cuanto más precisa fuera la cuantificación, en esos documentos, de los productos y las actividades planificadas y financiadas<sup>3</sup>. El Comité del Programa y de la Coordinación, en su 31º período de sesiones, celebrado en 1991, expresó la opinión de que en el informe bienal sobre la ejecución de los programas debería figurar, entre otras cosas, información que facilitase la individualización por los Estados Miembros de las actividades obsoletas e ineficaces y la reformulación de los programas en virtud de los nuevos objetivos que se determinaran<sup>4</sup>. El Comité recomendó también que se instaurara un sistema de responsabilidades y obligaciones y de rendición de cuentas para los directores de programas. En su 33º período de sesiones, el Comité, en sus deliberaciones sobre el nuevo formato del plan de mediano plazo, recomendó que en los informes sobre la ejecución de los programas y del presupuesto se detallaran los logros en relación con los objetivos del marco de los programas del plan y con los recursos del presupuesto por programas<sup>5</sup>. En su 38º período de sesiones, celebrado en 1998, el Comité llegó a la conclusión de que debía hacerse mayor hincapié en un análisis cuantitativo que reflejara los logros en la ejecución de las actividades programáticas y reconoció la necesidad de que se supervisara y evaluara la calidad de la ejecución<sup>6</sup>.

### **La supervisión de los productos no garantiza el éxito de los programas**

8. En una situación ideal, al obtenerse todo un conjunto de productos programados deberían alcanzarse también los resultados previstos como objetivos de los programas. Los productos tendrían los efectos previstos en la etapa de planificación, con lo que modificarían el estado o situación

inicial y producirían el estado o situación especificados en la declaración de objetivos. Sin embargo, hay casos en que, a pesar de que se obtienen todos los productos programados, no se alcanzan los objetivos ni se logran los resultados previstos. Ello puede deberse a fallos del diseño interno de los programas o a elementos externos que echan por tierra determinadas hipótesis implícitas o externas utilizadas en el proceso de planificación. Los fallos de diseño interno pueden deberse, entre otras cosas, a hipótesis exageradamente optimistas en cuanto a los posibles efectos de ciertos productos en una situación dada. La presupuestación basada en los resultados apunta a que no se ceje en los esfuerzos por lograr los objetivos previstos, por contraposición a la mera obtención de determinados productos.

### **Evaluación**

9. El elemento de evaluación del ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación no ha desarrollado aún toda su potencialidad como medio para determinar si los programas y actividades objeto de mandatos siguen o no siendo útiles y eficaces. Se han hecho estudios de evaluación a intervalos regulares, los que se han presentado luego al Comité del Programa y de la Coordinación para que éste los examine. En ellos han primado consideraciones de gestión, pues sus recomendaciones se han centrado en la evaluación de las necesidades, el diseño de programas, la solución de problemas, la calidad de los productos, el cumplimiento de los plazos, los requisitos de los usuarios finales, etc. Sin embargo, como los resultados esperados no se habían formulado al iniciarse el proceso presupuestario ni se habían medido en función de los logros al finalizar cada bienio, era difícil que en los estudios de evaluación se pudiera dilucidar si se habían logrado o no los resultados previstos. Es esta una laguna importante del ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación, individualizado por primera vez en 1978 en el informe de la Dependencia Común de Inspección sobre la programación y evaluación en las Naciones Unidas (A/33/226). En ese entonces se hicieron recomendaciones concretas a los efectos de que los objetivos de los programas se presentaran en los documentos de programación de manera tal que se pudieran identificar claramente los resultados que se esperara obtener y de que, en la medida de lo posible, los objetivos a plazo fijo fueran la regla (recomendaciones 1 c) y a)). Además, la DCI recomendó que se formularan indicadores de resultados, integrados en la definición de cada subprograma, en función de los tipos de objetivos y los tipos de usuarios (recomendación 6 b)). En su 38º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación subrayó la importancia y necesidad de que se siguiera mejorando e integrando la evaluación en el ciclo de planificación, presupuestación,

supervisión y evaluación de los programas, con miras a mejorar y fortalecer la formulación y aplicación de éstos<sup>7</sup>.

### **Directrices para la supervisión y evaluación de los programas**

10. En noviembre de 1997 se impartieron a todos los directores de programas directrices para la supervisión y evaluación de programas, a fin de ayudarlos a que, de hacer un hincapié relativamente pasivo en los procedimientos administrativos, pasaran a interesarse de manera más activa en los resultados y en satisfacer a los clientes. El Comité del Programa y de la Coordinación, en su 38º período de sesiones, consideró que la supervisión y la evaluación eficaces de los programas eran elementos importantes de los exámenes de gestión internos e intergubernamentales<sup>7</sup>.

### **Disposiciones existentes relativas a los indicadores de ejecución**

11. El concepto de indicadores de logros o de ejecución ha quedado definido claramente en el glosario de términos 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 supervisión de la siguiente forma:

“Los indicadores son mediciones de los resultados o cambios que debe producir una actividad. Tienen por objeto brindar una escala objetiva y específica con referencia a la cual puedan determinarse los progresos de dicha actividad para alcanzar sus objetivos, el logro real de esos objetivos y los efectos de ese logro.”

Además, en la regla 105.3 se estipula que, en el presupuesto por programas, la descripción de actividades servicios que figure en los programas “incluirá, siempre que sea posible, indicadores cuantitativos de la prestación de servicios y de cualquier cambio de productividad que se prevea para el bienio”. En el artículo VII se estipula también que uno de los objetivos de la evaluación es determinar “el efecto de las actividades de la Organización en relación con sus objetivos” (párrafo 7.1 a)), en tanto que en la regla 107.1 b), sobre el mismo tema, se estipula que “en la evaluación se utilizarán datos de referencia e indicadores de los progresos realizados para estimar los efectos del programa”. Aunque estas disposiciones han establecido el marco teórico de un sistema de medición basado en indicadores, éste no se ha llevado a la práctica.

### **Centralización de la fiscalización financiera detallada**

12. La Asamblea General, en sus intentos por ejercer fiscalización financiera, ha centrado su atención en los insumos y exigido especificaciones detalladas del número y la categoría de los funcionarios, así como de las diferentes categorías de los objetos de gastos no relacionados con los puestos. La rigidez a que está sujeto el desembolso de esos fondos es una característica de la presupuestación basada en los insumos, que da escasa autoridad discrecional a los directores de programas para traspasar fondos de un objeto de gastos a otro a fin de adaptarse con mayor rapidez a la evolución de las necesidades y de las condiciones imperantes durante el bienio. A pesar de las mejoras instauradas en el proceso presupuestario, siguen siendo tenues los nexos entre los recursos y los resultados. La necesidad de determinar la eficacia de los programas ha seguido siendo eclipsada por la importancia asignada a la utilización de los recursos en la etapa de los insumos (gastos relacionados y no relacionados con los puestos).

### **III. Presupuestación basada en los resultados: propuesta**

13. Contra el telón de fondo antes descrito, el Secretario General, en su informe titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” (A/51/950), propuso que los Estados Miembros entablaran un diálogo con él a fin de reorientar el presupuesto por programas de las Naciones Unidas para que, de ser un sistema de contabilidad de insumos, pasara a ser un sistema de contabilidad de resultados. Los Estados Miembros especificarían los resultados que esperaran que lograra la Organización dentro de las limitaciones presupuestarias pertinentes; la Secretaría sería responsable de la medida en que se lograran los resultados especificados y sería juzgada sobre esa base; y el Secretario General ejercería más responsabilidad en cuanto a determinar la combinación precisa de insumos necesarios para lograr resultados de la manera más eficaz posible.

#### **Adaptación de la presupuestación basada en los resultados a las necesidades de las Naciones Unidas**

14. Cabe hacer notar que no hay ningún modelo único de presupuestación basado en los resultados que pueda utilizarse sin cambio alguno en el caso de las Naciones Unidas. Lo que es apropiado y útil para una estructura estatal dada puede ser inapropiado para otra. Las propuestas que figuran en el presente informe se han preparado con sumo cuidado a fin de tener plenamente en cuenta el carácter universal y la índole singular de la Organización, así como las esferas en que han

expresado interés los Estados Miembros a lo largo de los años, a fin de aprovechar los recursos de manera eficaz, por una parte, y de mantener la plena responsabilidad y obligación de los directores de programas de rendir cuentas a todos los órganos intergubernamentales pertinentes.

#### **Hincapié en los resultados**

15. Aunque en ciertos casos algunos gobiernos han celebrado la implantación de la presupuestación basada en los resultados como una medida revolucionaria, en las Naciones Unidas se ha producido más bien como parte de un proceso evolutivo, ya que el marco básico de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación necesario para la presupuestación basada en los resultados lleva ya muchos años de aplicación. De hecho, cabe observar que en el ciclo de planificación presupuestación, supervisión y evaluación establecido por la Asamblea General ya estaba perfectamente implícita una orientación basada en los resultados. En el párrafo 1 i) del preámbulo 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, se estipula que uno de los objetos del ciclo es “evaluar periódicamente los resultados obtenidos”. Además, en las esferas en que han expresado interés a lo largo de los años los Estados Miembros, el Comité del Programa y de la Coordinación y la Comisión Consultiva (véanse los párrafos 5 a 9 *supra*) queda de manifiesto el deseo de los Estados Miembros de que se apliquen procesos orientados al logro de resultados y a la rendición de cuentas. La presupuestación basada en los resultados, como parte del programa de reforma del Secretario General, tiene por objeto atender a esas esferas de interés fortaleciendo el actual ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación, y representa esfuerzos sostenidos para mejorar la mentalidad de gestión de la Organización y, por ende, aumentar su eficacia para alcanzar los objetivos previstos.

#### **Objetivos de la presupuestación basada en los resultados**

16. Si bien los Estados Miembros, acertadamente, desean que los recursos se utilicen con un máximo de transparencia, no se ha abordado la cuestión de determinar si se logran o no los resultados previstos. Por consiguiente, la presupuestación basada en los resultados tiene por objeto garantizar que la Secretaría trate de lograr resultados y no se limite a obtener productos. En la etapa de preparación del presupuesto, al hacerse más hincapié, en lo que desea lograr la Organización dentro del período presupuestario, los Estados Miembros, una vez terminado dicho período podrán determinar no sólo la

eficacia con que se ha trabajado, sino también si las actividades siguen o no siendo útiles. Los objetivos concretos de la presupuestación basada en los resultados serían los siguientes:

a) Dar más posibilidades para que el proceso legislativo se centre en la consecuencias de política general que tendrán los gastos;

b) Facilitar la determinación por los Estados Miembros, de los programas eficaces y menos eficaces, sobre la base de resultados medibles;

c) Facilitar la determinación, por los Estados Miembros, de las nuevas medidas que deban tomarse para lograr una distribución óptima de recursos dentro de la amplia gama de actividades/productos, subprogramas y programas del presupuesto por programas;

d) Aumentar la capacidad de gestión de la Asamblea General y de la Secretaría para que los programas se ejecuten con eficacia.

#### **Orientación normativa**

17. Aunque en los presupuestos por programas, se ha tratado de fijar objetivos para cada sección, se ha prestado mucha más atención a proporcionar a los Estados Miembros información detallada sobre los numerosos objetos de gastos propuestos para realizar diversas actividades y obtener una amplia gama de productos. La importancia primordial asignada a la propuesta utilización de los recursos (objetos de gasto relacionados y no relacionados con los puestos) ha desviado la atención de la necesidad de determinar los resultados que se desea obtener. Debido a ello, se ha resentido la orientación normativa que deben proporcionar los Estados Miembros en cuanto a la consecución de los objetivos de la Organización dentro de un plazo de dos años. La presupuestación basada en los resultados liberaría a los Estados Miembros de la tarea de centrarse en controles detallados previos e insumos muy pormenorizados y les permitiría dedicarse a trazar una orientación normativa para la ejecución de los programas y las actividades que debe llevar adelante la Organización, teniendo debidamente en cuenta unos objetivos claramente definidos, así como los resultados previstos.

#### **Rendición de cuentas**

18. Se tiene entendido que la presupuestación basada en los resultados, en la forma propuesta por el Secretario General para que se aplique en las Naciones Unidas, representa un proceso mejorado de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación en el que:

a) La Secretaría tendría la obligación de rendir cuentas en lo relativo al logro de resultados debido a que: i) el proyecto de presupuesto por programas se formularía en torno a un conjunto de objetivos definido con antelación y resultados previstos; ii) los resultados previstos justificarían necesidades de recursos que obedecieran y estuvieran vinculadas a los productos necesarios para alcanzarlos; y iii) las actividades efectuadas para lograr resultados se medirían mediante indicadores objetivos de ejecución, sobre los cuales se informaría al terminar el proceso;

b) Los diversos directores de programas tendrían la obligación de administrar directamente sus recursos humanos y financieros conforme a pautas de delegación de autoridad cuidadosamente estructuradas, hasta ahora reservadas para la administración central, en la Sede.

#### **“Resultados previstos”**

19. Si bien la expresión “objetivos” se ha definido y utilizado en el Reglamento y Reglamentación Detallada mencionado en el párrafo 5, este y otros términos no siempre se han empleado de manera uniforme. Como se ha señalado anteriormente, en el párrafo 1 i) del preámbulo de dicho Reglamento y Reglamentación Detallada se señala, por ejemplo, que uno de los objetivos del ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación es “evaluar periódicamente los *resultados obtenidos* (sin bastardillas en el original)”. Más adelante, en el mismo preámbulo, se indica además que uno de sus instrumentos es un sistema de evaluación “que permite un examen crítico permanente de los *logros*” (párr. 2 c), sin bastardillas en el original). Por consiguiente, en la presente propuesta se apunta a refinar el uso de esos términos y, además del concepto ya existente de “objetivos”, se introduce la expresión “resultados previstos”. Los resultados previstos son los efectos tangibles que se persigue producir con la obtención de los productos (véase también el glosario de términos de la presupuestación basada en los resultados que figura en el anexo I del presente informe). Por consiguiente, debe hacerse una distinción entre lo que la Secretaría pretende lograr en un bienio (los objetivos) y los beneficios concretos que beneficiarían a los usuarios finales y a los clientes (los resultados previstos). La presupuestación basada en los resultados exige que los resultados previstos constituyan los requisitos necesarios para lograr los objetivos. Esta distinción es necesaria para que el diseño de los programas sea más coherente y para facilitar el establecimiento de un sistema eficiente de medición.

#### **Mejoramiento de la gestión estratégica**

20. En un sistema de presupuestación basada en los resultados, los directores de programas deben diseñar éstos con

mayor cuidado, pues tendrán que organizar su gestión de manera estratégica no sólo a fin de alcanzar determinados productos, sino de lograr resultados. Esta atinada coordinación exigirá que los objetivos y los resultados previstos se analicen cuidadosamente antes de determinar los productos que más se presten para alcanzar dichos resultados. Las modalidades de esta gestión estratégica obligarían a tener un mejor conocimiento de los usuarios finales/clientes y a adaptar los productos a fin de satisfacer sus necesidades concretas.

#### **Delegación de autoridad**

21. Para que los directores de programas puedan llevar adelante una gestión estratégica, deberá dárseles mayor autoridad y discrecionalidad en cuanto al uso de los recursos necesarios para ejecutar sus programas. Ello se lograría dando una mayor flexibilidad a las asignaciones, siempre que los fondos habilitados se mantuvieran estrictamente dentro de las consignaciones por sección aprobadas por la Asamblea General y se respetaran plenamente los límites de las plantillas de personal. A este respecto, la delegación de autoridad en los directores de programas no debería considerarse un abandono de responsabilidad de las autoridades centrales ni una reducción de la disciplina, sino más bien una medida para facilitar la adopción de decisiones, con arreglo a reglamentos y reglas ya establecidos, en el plano de los programas o secciones del presupuesto.

#### **Ejecución del presupuesto por programas**

22. Por consiguiente, la presupuestación basada en los resultados liberaría a los directores de programas de las restricciones que les imponen los controles de insumos y las autoridades centrales y les permitiría dedicarse primordialmente a adoptar decisiones para lograr los mejores resultados posibles. En la actualidad, sin mayores dificultades discrecionales para mejorar la combinación de recursos durante la ejecución del presupuesto y con escasa autoridad efectiva para administrar los recursos financieros y humanos asignados a sus programas, los directores de programas no tienen mayores alicientes para reaccionar de forma innovadora ante los cambios que se producen inevitablemente en el curso de su labor. Por lo tanto, la presupuestación basada en los resultados y el aumento de la delegación de autoridad daría a los directores de programas una mayor autoridad, dentro de las consignaciones presupuestarias generales aprobadas y los reglamentos y reglamentaciones detalladas establecidos, para adoptar decisiones durante la ejecución del presupuesto a fin de determinar los mejores procedimientos para lograr los resultados previstos.

#### **Aumento de la eficacia administrativa y de los programas**

23. Al contar con definiciones claras de los resultados por lograrse y haberse delegado en los directores de programas la adopción de decisiones sobre la utilización de los recursos, los servicios administrativos centrales se dedicarían preferentemente a determinar normas, simplificar procesos, modernizar procedimientos y aprovechar al máximo las innovaciones tecnológicas y consolidar los sistemas de datos e información, todo ello a fin de facilitar y garantizar el cumplimiento de los reglamentos, normas y políticas establecidos, prestando el mayor apoyo posible a los empeños por aumentar la eficacia de los programas y por reducir los costos.

#### **Fortalecimiento de nexos en el ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación**

24. La obligación de rendir cuentas sobre el logro de resultados ganaría terreno al fortalecerse los nexos del actual ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación. De esa forma, la determinación de los resultados previstos sería parte integrante de la etapa presupuestaria, con lo que la labor correspondiente podría seguirse de cerca ulteriormente en las etapas de supervisión y evaluación. En lugar de limitarse a contar los productos, la supervisión de la ejecución de los programas se aplicaría también al proceso de logro de resultados, a fin de alertar a los directores de programas de las medidas rectificativas necesarias, se tratara de la reconfiguración de los recursos por utilizarse o de una modificación de los propios productos. Los estudios de evaluación, además de responder a criterios de gestión, serían más efectivos si en ellos se examinara la medida en que se hubieran logrado resultados, lo que facilitaría la adopción de decisiones por los Estados Miembros en cuanto a la eficacia, la utilidad y la medida en que siguieran siendo válidos los subprogramas y programas.

#### **Medición de la ejecución**

25. La presupuestación basada en los resultados haría necesario determinar un número estrictamente limitado de indicadores de ejecución para medir los resultados. Los directores de programas quedarían encargados de establecer esos indicadores, los cuales, en el proyecto de presupuesto por programas, se indicarían en la descripción de los programas. Los indicadores de ejecución servirían no sólo para determinar si se han logrado o no los resultados previstos, sino también para informar a los directores de programas de la conveniencia de refinar el diseño de los programas, satisfacer mejor las necesidades de los usuarios finales y desarrollar una gestión estratégica.

### Informe sobre los resultados

26. Se propone que, dentro de los seis meses siguientes al término del período presupuestario, y sobre la base de las mediciones que se obtuvieren gracias a los indicadores de ejecución, los directores de programas informen de los resultados logrados y de los recursos utilizados en un “informe sobre los resultados”. Se prevé que, a la larga, el actual informe de supervisión (“de ejecución de los programas”) quedaría integrado en el informe sobre los resultados, en el que también figuraría información sobre los gastos que se efectuaran. Los directores de programas tendrían la obligación de rendir cuentas de la ejecución de sus programas en función de los resultados obtenidos. El informe sobre los resultados se presentaría al Comité del Programa y de la Coordinación y a la Comisión Consultiva, cuyas recomendaciones se presentarían luego a la Asamblea General.

### Cambios necesarios

27. Los procedimientos propuestos en los párrafos anteriores modificarían las disposiciones vigentes relativas a la planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación en cuanto, al momento de formularse el presupuesto por programas, se consignarían los resultados previstos y especificarían los indicadores de ejecución que permitirían medir esos resultados. También se introducirían cambios en lo relativo a las autoridades administrativas. En la actualidad, la autoridad relativa a los asuntos administrativos detallados está, en gran medida, centralizada en la Sede. Si bien es evidente que las cuestiones importantes, como el nivel de recursos que habrá de comprometerse en cada sección presupuestaria, deberían seguir dependiendo de las autoridades centrales, sería beneficioso que otros asuntos de detalle, relativos a la combinación interna de los objetos de gastos, se resolvieran en cada localidad y dentro de los distintos departamentos u oficinas a fin de que las decisiones se tomaran sin demora, en función de fundamentos sólidos, en el punto más cercano posible al lugar en que se ejecutarán los programas.

## IV. Formato de presupuesto

28. Se persigue el objetivo de que el presupuesto sea un instrumento de adopción de decisiones al servicio de los representantes de los Estados Miembros; un medio para que los órganos intergubernamentales participen en el examen de los programas; un mecanismo para que los gobiernos de los Estados Miembros den a conocer su parecer sobre la política general de la Organización y un útil instrumento de gestión para los directores de programas. Una vez aprobado, el presupuesto es también un medio importante para autorizar al Secretario General a que ejerza la autoridad que en él recae como más alto funcionario administrativo y, al mismo tiempo, para pedirle cuentas de los resultados que se logren.

29. La presupuestación basada en los resultados hará necesario introducir algunos cambios en el formato del presupuesto. Será preciso que los directores de programas establezcan diferencias entre los objetivos del bienio, los resultados previstos, los productos y las necesidades de recursos (o insumos); cada uno de estos elementos deberá ajustarse a requisitos estrictos en lo que se refiere a su formulación y a su relación con los demás. Únicamente a título ilustrativo, en la adición 1 del presente informe se consigna el prototipo del nuevo formato de una sección del presupuesto. El presupuesto modificado tendrá las siguientes partes:

a) **Una introducción y cuadros resumidos.** En la introducción se hará un breve resumen del programa de actividades, por sección del presupuesto, se presentará información sobre la metodología aplicada, los principales cambios introducidos, en comparación con el actual presupuesto por programas, y se consignarán cuadros de recursos. En las necesidades de puestos habrá cuadros de dotación de personal con información sobre el número total y la categoría de los puestos, por sección, y una distribución indicativa, por categoría, de los puestos de cada cuadro de personal. Las necesidades no relacionadas con los puestos se indicarán por sección, con una distribución indicativa de las 11 categorías principales de objetos de gastos utilizadas en el actual presupuesto por programas;

b) **Secciones del presupuesto.** En cada sección del presupuesto (véase el prototipo en la adición 1 se presentará información sobre:

- i) Los objetivos del bienio;
- ii) Los resultados previstos;
- iii) Los indicadores de ejecución;
- iv) Los productos;

- v) Las necesidades de recursos:
  - Cuadros simplificados de personal (cuadro orgánico/cuadro de servicios generales)
  - Necesidades para partidas no relacionadas con los puestos.

30. Con arreglo a las propuestas de presupuestación basada en los resultados que figuran en el presente informe, en lo sucesivo, en cada sección del presupuesto las necesidades de recursos se expresarían en montos agregados, justificadas por los productos necesarios para obtener los resultados esperados. Además, como material suplementario del presupuesto, se proporcionaría información pormenorizada por objeto de gastos, con arreglo a la pauta que se aplica en la actualidad, a fin de que la Comisión Consultiva pudiera estudiar a fondo las necesidades de recursos.

## V. Consecuencias de la presupuestación basada en los resultados

### Órganos intergubernamentales y de supervisión

31. La presupuestación basada en los resultados exigiría modificar el enfoque utilizado para examinar los presupuestos por programas, ya que en el plano intergubernamental y de supervisión la atención tendría que centrarse más en los resultados previstos que en los insumos. Cabe prever que se realzaría la función del Comité del Programa y la Coordinación, no sólo respecto del estudio de los resultados previstos que haría al examinar el proyecto de presupuesto por programas del Secretario General, sino también en cuanto al examen del informe sobre los resultados que practicaría al terminar el bienio para determinar si se han logrado o no los resultados previstos y sobre la base del cual se aprobaría el esbozo de presupuesto para el bienio subsiguiente. Cabe hacer notar a este respecto que la Secretaría manejaría la información basada en los resultados que se obtuviera como parte de los procesos de supervisión y evaluación de la misma forma que el restante material de supervisión y evaluación. La Secretaría prepararía informes destinados a los Estados Miembros, los cuales seguirían ejerciendo su función de emitir juicios de valor y de decidir las debidas medidas de complementación o seguimiento relativas al diseño y ejecución de los programas futuros.

### Nexos con el sistema de evaluación de la actuación profesional

32. En lo que a la Secretaría se refiere, toda la responsabilidad del logro de los resultados recaería en los directores de programas. La ejecución de los programas podría vincularse

también al sistema de evaluación de la actuación profesional de los directores de programas y funcionarios directivos una vez que se consideraran suficientemente fidedignos los indicadores de ejecución. Inevitablemente, este proceso durará cierto tiempo, por lo que el primer bienio en que se utilicen indicadores de ejecución deberá considerarse una etapa experimental.

### Modificación 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

33. La presupuestación basada en los resultados también podría redundar, aunque no de inmediato, en una modificación del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas. Se recordará que la presupuestación por programas se instauró unos 13 años antes de que se publicara el Reglamento y Reglamentación Detallada. Nada de lo previsto en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, ni en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas impediría instaurar la presupuestación basada en los resultados de la forma propuesta en el presente informe. Aún más, como se ha indicado en el párrafo 9, varias disposiciones del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de programas presagian la instauración de un enfoque basado en los resultados. La Secretaría considera que, habida cuenta de la índole evolutiva de los cambios que se proponen y propongan sobre la base de la experiencia adquirida y por adquirirse, en esta etapa convendría basarse exclusivamente en las diferentes resoluciones de la Asamblea General y no en modificaciones precipitadas de los reglamentos y la reglamentación detallada pertinentes. Una vez que la práctica haya demostrado que los nuevos criterios perdurarán y están bien fundados, será fácil codificar las disposiciones pertinentes de las resoluciones aplicables a fin de introducir, más adelante, revisiones en los reglamentos y la Reglamentación Detallada del caso.

## VI. Cuestiones por decidir

34. Tal vez la Asamblea General desee examinar varias cuestiones que figuran a continuación relativas a la transición del sistema actual a la presupuestación basada en los resultados.

### **Cambios del formato de las secciones del presupuesto**

35. Como el formato de cada sección del presupuesto permitiría seguir dando información sobre los productos y los objetivos, sin duda la adición de los resultados previstos y los indicadores de ejecución fortalecería la presentación general. No obstante, ello aumentaría la longitud del documento presupuestario. Por el hecho de pasar de una orientación basada en los insumos a una orientación basada en los resultados, correspondería reducir la detallada información sobre insumos que se presenta en el proyecto de presupuesto. Por consiguiente, podrían consignarse datos algo simplificados sobre las necesidades relacionadas y no relacionadas con los puestos. No obstante, a fin de que la Comisión Consultiva disponga de una información tan detallada como en la actualidad, se propone proporcionarle material complementario sobre las necesidades de recursos de cada sección tan pormenorizado como en el formato actual del presupuesto. Ello permitiría seguir examinando detalladamente los recursos hasta que la experiencia demostrara que el enfoque basado en los resultados es superior a los procedimientos actuales del presupuesto por programas.

36. La medida en que se reduciría la rigidez de la información sobre los insumos *dentro* de las dos categorías principales sería la siguiente:

a) **Necesidades relacionadas con los puestos.** En la sinopsis de cada sección del presupuesto, el nivel existente de las necesidades de puestos se indicaría únicamente en relación con cuatro categorías, a saber, una que abarcaría a los Subsecretarios Generales y Secretarios Generales Adjuntos, otra a los Directores (D-1/D-2), otra a todo el personal del cuadro orgánico (P-1/P-5) y una última a todo el cuadro de servicios generales. Este enfoque sería análogo al adoptado por muchos organismos especializados en cuyos presupuestos no se indican en detalle las categorías de todo su personal;

b) **Necesidades no relacionadas con el personal.** Los actuales objetos de gastos no relacionados con los puestos aparecerían en tres agrupaciones, a saber:

- i) Remuneración de no funcionarios;
- ii) Atenciones sociales;
- iii) Todos los demás gastos de funcionamiento.

37. Se observará que, en el prototipo que aparece en la adición 1, todos los recursos no relacionados con los puestos aparecen como una sola partida, si bien esto sería fácil de modificar a fin de presentar el desglose indicado más arriba.

### **Proceso de adquisición de experiencia**

38. Si bien los cambios de formato del presupuesto previstos para adoptar la presupuestación basada en los resultados entrañarían exponer los objetivos en un contexto bienal y consignar resultados previstos, indicadores de ejecución y datos financieros simplificados, sería prudente considerarlos con expectativas moderadas y ajustadas a la realidad. No todos los intentos de formular objetivos, informes sobre los resultados e indicadores de ejecución tendrán un éxito inmediato. De hecho, la determinación de indicadores de ejecución apropiados y útiles es un proceso difícil que debe responder con precisión a cada esfera programática sustantiva. Algunos indicadores, teóricamente ideales, pueden ser difíciles de aplicar en la práctica. Cabe prever que la Organización deba pasar por un proceso de adquisición de experiencia en el que sea necesario refinar, modificar o sustituir los resultados previstos inicialmente, así como los correspondientes indicadores de ejecución. Con ese objeto, se ha preparado una guía para la presupuestación basada en los resultados para ayudar a los directores de programas a formular las descripciones de éstos y a determinar los indicadores de ejecución. A este respecto también se organizarán sesiones de información y de capacitación.

### **Introducción de los cambios por etapas**

39. En estas circunstancias, la Secretaría considera que, además de presentar todo el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 utilizando el formato actual, sería prudente presentar también los fascículos correspondientes a tres secciones del presupuesto utilizando como prototipo el formato previsto para la presupuestación basada en los resultados. Ello brindaría a la Secretaría y a los Estados Miembros la oportunidad de someter a prueba el formato propuesto en condiciones ajustadas a la realidad. La reacción de los Estados Miembros a este respecto proporcionaría una orientación adicional para seguir refinando y modificando el nuevo formato del presupuesto. Como sucedió en 1974, al introducirse el presupuesto por programas, también sería beneficioso que transcurriera un período en que toda la Secretaría adquiriese experiencia y conocimientos prácticos realizando directamente este tipo de labor.

## VII. Conclusiones y recomendación

40. Sobre la base de lo expuesto en los párrafos anteriores, las conclusiones pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Los procedimientos presupuestarios existentes han logrado el objetivo de que las Naciones Unidas dejen de utilizar un presupuesto basado únicamente en los insumos pero aún no han realizado todo su potencial de aumentar al máximo la eficacia de los programas y aprovechar cabalmente los recursos;

b) El paso a una presupuestación basada en los resultados, en caso de ser aprobada, sería un acontecimiento evolutivo basado en los fundamentos ya existentes del ciclo de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación;

c) La necesidad de definir los objetivos con mayor claridad y de determinar los resultados que se persiguen podría satisfacerse modificando el formato del documento presupuestario a fin de incorporar en él los objetivos para el bienio, los resultados previstos y los indicadores de ejecución;

d) El paso a la presupuestación basada en los resultados facilitaría el análisis de la ejecución de los programas a los fines del proceso de adopción de decisiones, no sólo por parte de los Estados Miembros en el plano normativo, sino también por parte de los directores de programas al momento de determinar el alcance y la naturaleza de las actividades que debieran emprenderse y de los productos que hubieran de conseguirse para alcanzar los objetivos;

e) La presupuestación basada en los resultados representa una serie de actividades permanentes que se llevan a cabo en respuesta a las esferas de interés de los Estados Miembros y que no sólo aumentan la eficacia de la Organización mediante la utilización de indicadores de ejecución para medir los resultados previstos sino que también mejoran su mentalidad orientada hacia la gestión, al hacer hincapié en la autoridad, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de los directores de programas;

f) Los directores de programas tendrían la obligación de centrarse en los resultados, de adoptar decisiones en materia de gestión de recursos para ejecutar sus programas, y de rendir cuentas de esas decisiones;

g) Como los directores de programas habrán de responder de los resultados de sus programas, deberán estar facultados para administrar sus recursos sin que la administración central les imponga restricciones excesivas;

h) Al adoptarse una presupuestación basada en los resultados, su primera aplicación no podrá ser óptima, es

decir, cuando se prepare el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001. La experiencia recogida en distintos países en la aplicación de sus medidas de reforma indica que debe pasar cierto período hasta que se adopten y adapten cabalmente los nuevos enfoques. Para que un nuevo sistema funcione de manera óptima, debe preverse un período de modificaciones, ajustes y refinamientos basados en la experiencia adquirida.

**41. Por consiguiente, se recomienda que la Asamblea General haga suya la propuesta de que el Secretario General, además de presentar todo el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 utilizando el formato actual, presente además los fascículos correspondientes a tres secciones del presupuesto utilizando como prototipo el formato propuesto para aplicar la presupuestación basada en los resultados.**

### Notas

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

<sup>2</sup> *Ibíd.*, *cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/48/16)*, párr. 235.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, *cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 7 (A/46/7)*, párr. 83.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, *Suplemento No. 16 (A/46/16)*, párr. 398.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, *cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/48/16)*, párr. 236.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, *quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/53/16)*, párr. 33.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, párr. 219.

## Anexo

### Glosario de términos de la presupuestación basada en los resultados

Actividad	Labor que se realiza para transformar recursos (insumos) en productos.
Efectividad	Grado en que se logran resultados.
Eficacia	Grado de éxito en la labor de transformar insumos en productos.
Evaluación	Determinación de la utilidad, efectividad y efectos de los productos, proyectos, subprogramas o programas a la luz de los objetivos y de los resultados previstos.
Indicador de ejecución	Rasgo o característica utilizado para determinar si se han logrado o no los resultados.
Insumos	Recursos de personal y de otro tipo necesarios para obtener productos y lograr resultados.
Medición de la ejecución	Determinación de los valores de los indicadores de ejecución respecto de un período dado o en determinada fecha de referencia.
Objetivo	Meta general que comprende un proceso de cambio y cuyo objeto es satisfacer ciertas necesidades de determinados usuarios finales/clientes dentro de un período dado. Los objetivos se pueden alcanzar mediante el logro de determinados resultados.
Presupuestación basada en los resultados	Proceso de los presupuestos por programas en que: a) la formulación de los programas gira en torno a un conjunto de objetivos y resultados previstos definidos con antelación; b) los resultados previstos justifican las necesidades de recursos que obedecen y están vinculadas a los productos necesarios para obtener dichos resultados; y c) la ejecución efectiva a los fines de obtener resultados se mide mediante indicadores objetivos de ejecución.
Producto	Producto o servicio final proporcionado por un programa o subprograma a los usuarios finales/clientes.
Resultados previstos o resultados	Productos perseguidos que entrañan beneficios para los usuarios finales/clientes, expresados en la forma de un estándar, un valor o una tasa cuantitativos. Los resultados son consecuencia o efecto directo de la generación de productos, con el objeto de cumplir un objetivo determinado.
Supervisión	Investigación y determinación de la obtención efectiva de un producto en relación con los compromisos establecidos en el presupuesto por programas.
Usuario final/cliente	Receptor o beneficiario de un producto o resultado.