

**Asamblea General**

Distr. general
11 de octubre de 1999
Español
Original: inglés

Quincuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 118 del programa

**Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo
y financiero de las Naciones Unidas****Presupuestación basada en los resultados****Informe del Secretario General***Resumen*

El presente informe se ha preparado en respuesta a la solicitud hecha por la Asamblea General tras examinar el informe anterior del Secretario General sobre la presupuestación basada en los resultados (A/53/500 y Add.1) y tiene por objeto desarrollar las medidas de reforma propuestas por el Secretario General en su programa de reforma de las Naciones Unidas (A/51/950 y Add.1 a 7).

En los últimos 25 años, la Organización ha preparado información detallada sobre los insumos en la etapa de presupuestación y datos cuantitativos sobre los productos en las etapas de supervisión y evaluación. Actualmente la Organización está dedicada fundamentalmente a obtener productos y no está en condiciones de determinar con exactitud la eficacia de éstos. Mediante la presupuestación basada en los resultados se trata de atender a las preocupaciones y el deseo de mejorar la labor de la Organización que han expresado los Estados Miembros.

La presupuestación basada en los resultados consta de varios elementos que permitirían desarrollar y afianzar el marco y los procedimientos existentes en materia de planificación, presupuestación, supervisión y evaluación de programas. La modificación de la forma en que se formulan los presupuestos por programas permitiría a la Organización aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece el documento del presupuesto como instrumento de política y como base para evaluar la medida en que, mediante los programas, se están introduciendo los cambios y logrando los beneficios deseados. La presupuestación basada en los resultados no tiene por objeto introducir los objetivos de producción que se emplean en el sector privado ni ningún otro elemento ajeno a la naturaleza de la Organización. Puesto que en la presupuestación basada en los resultados se centra la atención en los logros antes y después de la ejecución del presupuesto, así como durante ella, los directores de programas tendrían un mayor grado de responsabilidad en materia de rendición de cuentas. Para que los directores de programas pudieran atender eficazmente a esas responsabilidades



adicionales la información sobre los recursos necesarios para el presupuesto por programas podría presentarse en forma más general; de este modo, los directores de programas tendrían mayor libertad para utilizar los recursos dentro de los límites de los fondos asignados para cada sección del presupuesto.

En el presente informe se solicita la aprobación de la Asamblea General para introducir gradualmente los elementos de la presupuestación basada en los resultados en el ciclo de la planificación, presupuestación, supervisión y evaluación de programas, teniendo plenamente en cuenta, no obstante, las necesidades y características propias de la Organización. Una medida cuya aprobación se propone en el marco de la presupuestación basada en los resultados es la inclusión, en todas las secciones del presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, de indicadores de la ejecución, además de los objetivos y los resultados previstos; no obstante ello, se conservaría el actual grado de detalle sobre los puestos necesarios y las necesidades no relacionadas con puestos. Entre las otras medidas que la Secretaría tiene en vista figuran las siguientes: a) medir, al final del bienio 2000-2001, aplicando determinados indicadores de la ejecución, los resultados obtenidos por los cinco sectores abarcados en las secciones del presupuesto preparadas con arreglo al nuevo formato en relación con un número limitado de logros previstos; y b) adoptar medidas a nivel interno para capacitar al personal y elaborar mecanismos y procedimientos en apoyo de una aplicación gradual del sistema de medición de la ejecución como base para mejorar la supervisión y la evaluación de los programas. Esta aplicación gradual permitiría a la Organización ensayar la viabilidad de las propuestas del presente informe y hacer los ajustes necesarios.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción y mandato	1–5	4
II. Deficiencias del proceso actual	6–20	5
III. Descripción de la presupuestación basada en los resultados	21–43	8
IV. Los fascículos de prueba	44–53	12
V. Resumen de las diferencias entre el proceso presupuestario actual y el que se propone	54–63	13
VI. Condiciones para la ejecución de elementos del presupuesto basado en los resultados	64–73	14
VII. Medidas que han de adoptarse para introducir elementos de la presupuestación basada en los resultados	74–80	16
VIII. Conclusiones y recomendaciones	81–86	17
Anexos		
I. Glosario de términos pertinentes		20
II. Directrices para la formulación de objetivos y logros previstos		21

I. Introducción y mandato

1. Una de las medidas propuestas por el Secretario General en el informe titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” (A/51/950 y Add.1 a 7) era entablar un diálogo con los Estados Miembros con el fin de reorientar el presupuesto por programas de las Naciones Unidas para que, de ser un sistema de contabilidad de insumos, pasase a ser un sistema de contabilidad de resultados (A/51/950, párr. 46). Por recomendación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/53/655, párr. 4), la Asamblea General, en su resolución 52/12 B, de 19 de diciembre de 1997, pidió al Secretario General que le presentara un informe más detallado en el que se incluyera una explicación completa del cambio propuesto, así como de la metodología que se utilizaría, y un modelo de una o más secciones del presupuesto, a fin de examinarlo.

2. En su informe anterior sobre la presupuestación basada en los resultados (A/53/500 y Add.1) el Secretario General procuró atender a la solicitud citada en el párrafo precedente aclarando el concepto y explicando la forma en que, mediante la presupuestación basada en los resultados, se podrían corregir ciertas deficiencias del actual proceso presupuestario; también presentó una de las secciones del presupuesto preparada siguiendo el formato de la presupuestación basada en los resultados. En dicho informe el Secretario General pedía la anuencia de la Asamblea General para presentar, además de todo el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 preparado según el formato actual, los fascículos correspondientes a varias secciones del presupuesto en el formato propuesto para la presupuestación basada en los resultados.

3. Tras examinar el informe del Secretario General, la Comisión Consultiva hizo suya la propuesta del Secretario General, pero recomendó también que se aumentase el número de fascículos que se presentaría siguiendo el nuevo formato a fin de abarcar esferas presupuestarias más complejas, como las relativas a los asuntos políticos, la cooperación internacional para el desarrollo, una comisión regional y los servicios de apoyo comunes (A/53/655, párr. 4). La Asamblea General, en su resolución 53/205, de 18 de diciembre de 1998, pidió al Secretario General que, por conducto de la Comisión Consultiva, le presentase fascículos en que se utilizase como prototipo el formato propuesto, según había recomendado la Comisión Consultiva, y

sometiese a su consideración, en su quincuagésimo cuarto período de sesiones, un informe general y analítico sobre la propuesta del Secretario General relativa a la presupuestación basada en los resultados, que debería incluir, entre otros, los elementos siguientes:

a) Un estudio comparativo del procedimiento presupuestario actual y de la presupuestación basada en los resultados que se proponía, estudio que, entre otras cosas, debía poner claramente de manifiesto las diferencias y semejanzas entre ambos sistemas;

b) Las razones por las que se proponía que el sistema presupuestario actual fuese sustituido por la presupuestación basada en los resultados;

c) Una indicación de las deficiencias de los procedimientos presupuestarios actuales y de la Administración que obstaculizaban su aplicación;

d) Una indicación de las medidas necesarias para mejorar los procedimientos presupuestarios vigentes;

e) Una indicación de las normas, los procedimientos y los sistemas de información con que debería contarse en caso de que el proyecto de presupuestación basada en los resultados fuese aprobado por la Asamblea General;

f) Una demostración de la aplicabilidad de los conceptos de la presupuestación basada en los resultados, incluidos los conceptos de “resultados previstos” y de “indicadores de ejecución”, respecto de todas las secciones del presupuesto por programas de las Naciones Unidas;

g) Una definición más precisa y clara de “objetivos”, “productos”, “resultados”, “indicador de ejecución” y “medición de la ejecución”.

4. En el presente informe* se procura atender a la solicitud de la Asamblea General describiendo en mayor detalle el formato propuesto con arreglo a la presupuestación basada en los resultados, destacando las mejoras que se prevé lograr mediante el nuevo formato y proporcionando razones adicionales para las propuestas. En las adiciones 1 a 5 al presente informe figuran cinco fascículos con sendas secciones del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001

* Antes de dedicarse a preparar el presente informe, la Secretaría tuvo que terminar el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001. Sólo una vez que estuvo terminado el proyecto de presupuesto por programas pudo consagrarse al presente informe y los prototipos conexos.

preparados siguiendo el formato propuesto. Por último, se recomiendan varias medidas que permitirían introducir gradualmente los elementos de la presupuestación basada en los resultados.

5. En su resolución 53/205, la Asamblea General pidió a la Dependencia Común de Inspección que realizase un estudio analítico comparativo de la experiencia de los órganos del sistema de las Naciones Unidas que estuviesen aplicando un método similar a la presupuestación basada en los resultados. En el presente informe se han tenido en cuenta, cuando ha procedido, los resultados de dicho estudio (A/54/287).

II. Deficiencias del proceso actual

6. A los Estados Miembros sigue preocupándoles la cuestión de la eficacia de la Organización en lo que respecta no sólo al uso eficiente de los recursos, sino también a sus objetivos y logros. La presupuestación por programas, que comenzó a aplicarse en 1974, fue una de las medidas adoptadas para atender a esa clase de preocupaciones. Sin embargo, a pesar de las diversas mejoras introducidas en el proceso de planificación, presupuestación, supervisión y evaluación de programas, en años sucesivos, sigue habiendo deficiencias, en particular en lo que respecta a determinar la eficacia de la Organización.

7. En su informe anterior sobre la presupuestación basada en los resultados, el Secretario General describía muchas de esas deficiencias y los esfuerzos desplegados para subsanarlas, como la utilización de un nuevo formato para el plan de mediano plazo y el presupuesto por programas y la modificación del informe de supervisión así como de la metodología para la evaluación de los programas. Sin embargo, el problema fundamental de determinar la eficacia de la labor de la Organización no ha sido resuelto.

Planificación y presupuestación de programas

8. 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 los vínculos con el presupuesto por programas, señaló que la parte descriptiva de los subprogramas sustantivos debería enunciar objetivos claramente formulados que estuviesen destinados a producir, en la medida de lo

posible, cambios observables¹. En el plan de mediano plazo para el período 1998-2001 se procuró concentrar la atención en los objetivos y relegar a un segundo plano la descripción detallada de las actividades y los productos. En el presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 también se trató de formular objetivos claros durante el bienio. No obstante, los progresos logrados al respecto fueron de alcance limitado. El aspecto relativo a los cambios observables y medibles sigue sin resolverse, pues en la formulación de los objetivos del plan de mediano plazo y el proyecto de presupuesto por programas no se han seguido criterios rigurosos. En consecuencia, frecuentemente los objetivos se formulan en función de productos y actividades en curso y sirven únicamente para indicar lo que se llevará a cabo y no los cambios que han de lograrse mediante el programa. En otras oportunidades, los objetivos son formulados en forma demasiado amplia y abstracta para que posteriormente puedan evaluarse debidamente los logros alcanzados.

9. De conformidad con las revisiones aprobadas por la Asamblea General en su resolución 53/207, de 18 de diciembre de 1998, 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 evaluación² (denominados en adelante el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas) figura una disposición en virtud de la cual en el proyecto de presupuesto por programas del Secretario General se enunciarán los objetivos y los logros que se prevé alcanzar. Si bien en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001 se han indicado los objetivos, los logros que se prevé alcanzar, los productos y las necesidades de recursos, estos elementos no están claramente integrados en un marco interrelacionado y las relaciones entre ellos no están definidas suficientemente³. Ello entorpece la formulación de un programa coherente desde el punto de vista lógico que podría servir de base para supervisar la ejecución.

Supervisión y evaluación

10. El actual sistema de supervisión de la ejecución de los programas incluye una evaluación cuantitativa de la medida en que el Secretario General ha obtenido los productos programados en el presupuesto. Esta evaluación permite formarse una idea de los productos obtenidos pero no proporciona información sobre los efectos

que la obtención de los productos tuvo en los objetivos perseguidos. Además, mediante esa clase de información no puede apreciarse la calidad de los productos.

11. Los Estados Miembros han señalado en repetidas oportunidades las deficiencias del actual sistema de supervisión de la ejecución de los programas e información al respecto. La Comisión Consultiva, al examinar el informe sobre la ejecución de los programas correspondiente al bienio 1988-1989, reconoció que en él no se evaluaba la calidad ni la utilidad de los productos obtenidos, por lo que recomendó que se suspendiera la preparación de nuevos informes sobre la ejecución de los programas hasta que se resolvieran las dificultades metodológicas existentes (A/45/617, párrs. 22 y 23). El Comité del Programa y de la Coordinación, en su 31º período de sesiones, 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; también recomendó que se instaurara un sistema de responsabilidad y rendición de cuentas para los directores de programas⁴. 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 y con los recursos del presupuesto por programas⁵. En su 38º período de sesiones, el Comité llegó a la conclusión de que debía hacerse mayor hincapié en un análisis cualitativo que reflejara los logros en la ejecución de las actividades de los programas y reconoció la necesidad de que se supervisara y evaluara la calidad de la ejecución⁶.

12. También en su 38º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación hizo observaciones similares en relación con las cuestiones de evaluación y destacó la importancia y la necesidad de que se siguiera mejorando la evaluación e integrándola en el ciclo de planificación, presupuestación y supervisión de los programas con miras a mejorar y fortalecer la formulación y aplicación de los programas⁷. Los estudios de evaluación que se presentan al Comité son, fundamentalmente, instrumentos de gestión que contienen recomendaciones sobre la evaluación de las necesidades, el diseño de los programas, la solución de problemas, la calidad de los productos, el cumplimiento de los plazos previstos y las necesidades de los usuarios finales, entre otras cosas.

13. Como en la actualidad los resultados previstos no se formulan al comienzo del proceso presupuestario, en los estudios de evaluación no puede determinarse fácilmente si se han alcanzado o no los resultados deseados. En otras palabras, el diseño actual del componente de evaluación del proceso de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación no permite determinar si los programas y las actividades previstos en los mandatos se ajustan a lo que se deseaba lograr al formularse el programa y tienen la eficacia deseada.

14. La expresión de inquietud en relación con esta deficiencia se remonta a un análisis de la programación y la evaluación llevado a cabo por la Dependencia Común de Inspección en 1978. En la oportunidad, la Dependencia recomendó que en los documentos de programación las descripciones de los objetivos de los subprogramas tuviesen un formato que permitiese identificar claramente los resultados que se esperaba obtener y que, en la medida de lo posible, los objetivos con un plazo para su consecución fueran la regla (A/33/226, cap. VII, recomendaciones 1 a) y c)). Además, la Dependencia recomendó que se formularan indicadores de resultados, integrados en la descripción de cada subprograma, en función de los tipos de objetivos y los tipos de usuarios (A/33/226, cap. VII, recomendación 6 b)).

15. El concepto de indicadores de los resultados figura también en el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas y se define de la siguiente manera en el glosario de dicho instrumento⁸:

“Los indicadores miden los resultados o los cambios que se desea que produzca una actividad. Tienen por objeto proporcionar un patrón objetivo y concreto que permita determinar el avance de una actividad hacia la consecución de sus objetivos, la consecución efectiva de esos objetivos y el efecto de haberse alcanzado los objetivos.”

16. En el artículo VII del Reglamento se dispone que uno de los objetivos de la evaluación es determinar el efecto de las actividades de la Organización en relación con sus objetivos; en el párrafo b) de la regla 107.1 se dispone que en la evaluación se utilizarán datos de referencia e indicadores de los progresos realizados para estimar los efectos del programa. Sin embargo, este concepto no se ha aplicado en la práctica, tal vez porque en la actualidad no hay una disposición que exija que se proporcione información sobre los indicadores de la ejecución en el proyecto de presupuesto por

programas. Actualmente los indicadores se usan mayormente en las exposiciones del presupuesto por programas en relación con las estadísticas sobre el volumen de trabajo o la productividad.

17. Teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 38º período de sesiones, la Asamblea General, en su resolución 53/207, pidió al Secretario General que sometiera a la consideración del Comité del Programa y de la Coordinación, en su 39º período de sesiones, propuestas sobre el modo de garantizar la realización íntegra y la calidad de los programas y actividades establecidos en virtud de mandatos y sobre la forma más adecuada de presentar a los Estados Miembros información al respecto para que éstos pudieran hacer las evaluaciones del caso. En el informe presentado en respuesta a esa solicitud (A/54/117) se indica que, como primeros pasos hacia la incorporación de un elemento cualitativo en la supervisión de la ejecución de los programas, en el proyecto de presupuesto por programas, deberían indicarse los resultados que se prevé alcanzar y establecerse una relación entre los productos y los resultados.

Importancia asignada al control de los insumos

18. El paso de la presupuestación de insumos a la presupuestación por programas se inició en 1974 con el objeto de proporcionar a los Estados Miembros una descripción completa de las actividades de cada dependencia de la Secretaría y de los recursos necesarios para generar productos. Ya en ese entonces se hizo el intento de proporcionar una descripción de los programas y sus componentes, así como de la base legislativa y los objetivos, y de indicar los logros hasta la fecha y los objetivos futuros. Sin embargo, ello no llevó aparejada una menor atención al control de los insumos a nivel del suministro de detalles. En el presupuesto por programas ha seguido prestándose especial atención a los insumos, indicándose detalladamente el número y las categorías de los funcionarios y desglosándose por categorías los objetos de gastos no relacionados con los puestos. Si bien la atención especial prestada a los insumos puede imponer cierto grado de disciplina a los directores de programas con respecto a los gastos, no permite a los Estados Miembros determinar si los productos de un programa son adecuados para alcanzar los objetivos deseados. Además, la rigidez en cuanto a có-

mo han de gastarse los fondos es una característica de la presupuestación de insumos que limita la capacidad de los directores de programas, en la etapa de ejecución, para adaptarse oportunamente a la evolución de las necesidades y las condiciones en el curso del bienio. La determinación de la eficacia de los programas ha seguido recibiendo menor atención que la pormenorización de las partidas de gastos a nivel de los insumos.

Importancia asignada a la obtención de productos

19. Actualmente la Organización está orientada fundamentalmente hacia la obtención de productos y no se preocupa por determinar si dichos productos siguen teniendo interés y son eficaces. Ello se debe, en parte, a la falta de comprensión de la necesidad de vincular los distintos componentes de un presupuesto por programas, integrándolos en un marco coherente. El vínculo entre los objetivos y los productos ha sido débil. Además, el vínculo entre los objetivos o los logros previstos, por una parte, y los indicadores de la ejecución, por otra, no ha sido establecido firmemente. Así como los Estados Miembros suelen concentrar la atención en el control de los insumos, los directores de programas han concentrado su atención en la obtención de productos, como resultado de lo cual la determinación de los logros que se desea obtener en buena medida ha quedado postergada. El actual sistema de supervisión ha obligado a los directores de programas a concentrar la atención en la obtención de productos ya que deben informar sobre el número de productos obtenidos, reformulados, aplazados o suprimidos en relación con los programados. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna, atendiendo a las preocupaciones de los Estados Miembros, ha impartido instrucciones a los directores de programas para que informen sobre los aspectos cualitativos de la ejecución de los programas en el informe sobre la ejecución de los programas correspondiente al bienio 1998-1999 que se presentará a la Asamblea General por conducto del Comité del Programa y de la Coordinación.

20. Las deficiencias del sistema actual pueden resumirse de la siguiente manera:

a) No existe un marco coherente de programación que defina rigurosamente las relaciones recíprocas entre los objetivos, los logros previstos, los productos y las necesidades de recursos y que proporcione criterios para formular objetivos y logros basados en cambios observables;

b) La ausencia de esa clase de marco y de indicadores de la ejecución no permite determinar los resultados, la pertinencia ni la eficacia de los programas;

c) Por prestarse excesiva atención al control de los insumos (al comienzo del ciclo presupuestario) y a la obtención de productos (durante el ciclo y después de éste) no se presta suficiente atención a los cambios que se desea introducir ni a los beneficios derivados de los programas de las Naciones Unidas.

III. Descripción de la presupuestación basada en los resultados

21. Aunque conceptos tales como “resultados”, “logros” e “indicadores” no son nuevos en el proceso de planificación, presupuestación, supervisión y evaluación de programas, en general se han aplicado únicamente, si acaso, durante la ejecución del programa de trabajo de la Organización y con posterioridad a ella. La presupuestación basada en los resultados exigiría que se aplicaran al comienzo del ciclo de planificación de programas, es decir, durante la formulación del presupuesto por programas. Ello obligaría a los directores de programas a diseñar programas que apuntaran no sólo a indicar los productos que han de obtenerse sino también a definir los resultados que han de alcanzarse. Por consiguiente, la presupuestación basada en los resultados es un instrumento de gestión que permite a los directores de programas seguir el curso más adecuado y utilizar los recursos en la forma más eficaz posible durante la ejecución del presupuesto por programas.

22. No es posible exagerar la importancia que el documento del presupuesto tiene para determinar la eficacia de la labor de la Organización. El documento del presupuesto es un instrumento útil para determinar no sólo las necesidades de recursos sino también la dirección que ha de seguir la Organización, la labor por cumplir y los resultados por alcanzar. Por consiguiente, la presupuestación basada en los resultados permite corregir las deficiencias del proceso actual señaladas anteriormente.

23. Como se indicó en el documento anterior del Secretario General sobre la presupuestación basada en los resultados (A/53/500 y Add.1), no hay un modelo único de presupuestación basada en los resultados ni existe un modelo que pueda utilizarse sin cambio alguno en el caso de las Naciones Unidas. Así pues, la propuesta actual se basa en una evaluación atenta de los

atributos que debería tener un sistema de esa clase para atender a las necesidades y características propias de la Organización.

24. A fin de corregir las deficiencias indicadas en la sección precedente, la presupuestación basada en los resultados tiene por objeto:

a) Permitir a los Estados Miembros concentrar su atención en las consecuencias de política de los gastos que han de efectuarse;

b) Permitir a los Estados Miembros evaluar la eficacia, el efecto y la pertinencia de los programas en función del logro de resultados y, de ese modo, responder a sus inquietudes respecto de la falta de una evaluación cualitativa de la ejecución de los programas;

c) Mejorar el diseño de los programas y lograr que la labor de la Secretaría se oriente hacia la consecución de resultados (en el sentido de cambios y beneficios para los usuarios finales y los beneficiarios de los programas) y no se limite a generar productos o ejecutar actividades;

d) Fortalecer la capacidad de gestión de la Asamblea General y de la Secretaría con respecto a garantizar una ejecución eficaz de los programas;

e) Ayudar a determinar la forma más adecuada de utilizar los recursos.

25. En el informe anterior informe del Secretario General sobre la presupuestación basada en los resultados, al describirse la forma en que podrían lograrse esos objetivos, se indicaba que por presupuestación basada en los resultados se entendía un proceso mejorado de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación mediante el cual se hacía responsable a la Secretaría del logro de resultados ya que: a) el proyecto de presupuesto por programas se formularía teniendo en cuenta un conjunto de objetivos definidos previamente y los resultados que se desease obtener; b) los resultados previstos justificarían las necesidades de recursos que obedecerían y estarían vinculadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados y c) mediante indicadores objetivos de la ejecución se determinaría la medida en que se habían alcanzado los resultados deseados.

26. La descripción precedente de lo que ha de entenderse por presupuestación basada en los resultados se funda en dos elementos básicos que se desarrollan a continuación: un marco lógico para formular el

presupuesto por programas y un mecanismo para promover la rendición de cuentas y la flexibilidad en la obtención de resultados.

Preparación del presupuesto por programas: marco lógico

27. El documento del presupuesto es un instrumento eficaz para determinar la dirección que ha de seguir la Organización, la labor que ha de llevarse a cabo y los resultados que han de obtenerse. En la formulación del presupuesto por programas puede utilizarse un marco lógico a fin de asegurarse de que los directores de programas incluyan todos los elementos en el diseño del presupuesto.

28. El marco lógico es un instrumento conceptual que obliga a los directores de programas a integrar los elementos del presupuesto por programas en una estructura coherente e interrelacionada, con una relación jerárquica de causa y efecto entre los distintos elementos. Como se indicó más arriba, la mayoría de esos elementos no son nuevos, pero no se han aplicado en forma sistemática en el pasado y las relaciones entre ellos no han sido definidas. En el gráfico que figura a continuación se proporciona una representación del marco lógico.

Gráfico 1
El marco lógico

29. El marco lógico comprende, en sentido descendente, los siguientes elementos: los objetivos para el bienio, los logros previstos, los productos y los insumos. A partir de los objetivos, en el marco lógico deberían indicarse las condiciones necesarias para producir cada elemento (es decir, a fin de alcanzar los objetivos, el programa debería apuntar a determinados logros; a fin de alcanzar los logros deseados, deberían obtenerse determinados productos, etc.). A su vez, en sentido ascendente, cada uno de los elementos o estratos de este marco debería indicar lo que sucedería si se produjera determinado elemento o se obtuviese determinado logro (es decir, si se proporcionasen los insumos necesarios, el programa debería poder generar determinados productos; si el programa generase esos productos, se alcanzarían los logros deseados, etc.). El marco obliga, pues, a los directores de programas no sólo a describir las actividades sino, además, a indicar por qué han de llevarlas a cabo.

30. En el informe anterior del Secretario General sobre la presupuestación basada en los resultados se utilizó la expresión “resultados previstos”. Sin embargo, como se desprende de los párrafos 67 y 68 del presente informe, no hay una diferencia de fondo entre la expresión “resultado previsto” y la expresión “logro previsto” (o “esperado”) aprobada por la Asamblea General en la sección III de su resolución 53/207, de 18 de diciembre de 1998, como parte de las revisiones del Reglamento y la Reglamentación detallada para la planificación de los programas. Dada la similitud entre esas dos expresiones y a fin de ajustarse a la terminología del Reglamento y la Reglamentación detallada para la planificación de los programas, en el presente informe se ha utilizado la expresión “logros previstos” en lugar de “resultados previstos”. Ello no afecta a la naturaleza de la presupuestación basada en los resultados descrita en el presente informe y en informes anteriores.

31. El marco lógico incluye asimismo los indicadores de la ejecución, que son los rasgos o las características que se tendrían en cuenta para determinar si se han alcanzado los logros previstos. El establecimiento de un vínculo directo entre los indicadores de la ejecución y los logros previstos es un elemento sumamente importante para el paso a la presupuestación orientado hacia los resultados.

32. En relación con este marco, deberán satisfacerse varias condiciones a fin de que un programa alcance los logros previstos. Sin embargo, esas condiciones son ajenas al programa. En otras palabras, el marco lógico reconoce que, además de los productos de los programas de las Naciones Unidas, existen otros factores, de carácter externo, que pueden facilitar u obstaculizar la consecución de los logros previstos. En consecuencia, en la presupuestación basada en los resultados también es necesario indicar importantes factores externos que pueden repercutir en la consecución de los logros previstos. Ello no sólo aumenta la transparencia del diseño de los programas sino que, además, sirve para que los directores de los programas asuman la responsabilidad únicamente de los resultados bajo su control.

33. En su estudio de la experiencia adquirida por otros órganos de las Naciones Unidas en materia de técnicas de presupuestación basada en los resultados, la Dependencia Común de Inspección examinó las preocupaciones expresadas respecto de la influencia de factores externos y los medios de tener en cuenta tales factores al determinar la responsabilidad de los directores de programas (A/54/287, párrs. 58 a 62). Como se

indicó anteriormente, el enfoque propuesto en el presente documento apunta a incorporar plenamente en el diseño del marco lógico los factores externos de peso y a exigir a los directores de programas que los indiquen y definan al comienzo del ciclo presupuestario. Estos factores externos, así como toda influencia imprevista que pueda afectar a los resultados, se tendrían posteriormente en cuenta al informarse sobre los logros al final del bienio. En el informe de la Dependencia Común de Inspección también se mencionan, entre otros enfoques, una mayor participación de los mandantes de la Organización en la formulación del proyecto de presupuesto por programas. En realidad, este enfoque ya se está aplicando pues el proceso de planificación y presupuestación de programas de las Naciones Unidas prevé la participación plena de los Estados Miembros.

34. En el glosario que figura en el anexo I al presente informe se proporcionan definiciones de los elementos del marco lógico. Conforme a lo solicitado por la Asamblea General, se ha tratado de proporcionar una definición más clara de “objetivos” y “logros previstos”. Además, en el anexo II se proporcionan directrices más detalladas para la formulación de estos conceptos.

35. Existe una distinción clara entre logros previstos y productos. Los productos de la Organización son aquellos elementos o servicios que ésta suministra. En cambio, los logros previstos son los efectos de esos servicios o productos o los cambios generados por ellos que permiten la consecución de los objetivos. La expresión “logros previstos” no alude ni es equivalente a los objetivos de producción del sector comercial; tampoco significa que cuanto mayor el número de productos mejores han de ser los resultados.

36. Dentro del marco lógico, la relación funcional entre los elementos es tan importante como su definición. El marco lógico exige que se fijen los objetivos y los logros que se prevé alcanzar a nivel adecuado, teniendo presente la naturaleza de la labor de la Organización, así como el calendario en que ésta proyecta llevar a cabo sus actividades. Los objetivos no deberán ser excesivamente ambiciosos (como la eliminación de la pobreza o la discriminación contra la mujer en un bienio) ni demasiado modestos (como la preparación únicamente de proyectos informativos, lo cual, de hecho, es una de las actividades de la Organización).

37. Cabe reconocer que, en la práctica, la formulación de los objetivos y los logros que se prevé alcanzar será difícil, en particular puesto que en ambos casos se habla

de un resultado o logro deseado, por lo que uno y otro términos pueden parecer sinónimos. En el anexo II al presente informe se sugieren los criterios y directrices que se utilizarían para orientar a los directores de programas en la formulación de los objetivos y los logros que se prevé alcanzar. Esas directrices deberán ensayarse y ajustarse a medida que la Organización adquiera mayor experiencia en la formulación de los componentes de la presupuestación basada en los resultados.

Ejecución del presupuesto, supervisión y evaluación

38. La supervisión y evaluación de la ejecución del presupuesto consistirá en una evaluación de la medida en que se han alcanzado los logros previstos. Puesto que los indicadores de la ejecución estarán vinculados a los logros previstos, tal como han sido formulados en el presupuesto por programas, la supervisión y la evaluación se incorporarán plenamente en el proceso presupuestario, según lo dispuesto en el Reglamento y la Reglamentación detallada para la planificación de los programas.

39. Con arreglo a la propuesta relativa a la presupuestación basada en los resultados, en un plazo de seis meses como máximo después de terminado el período del presupuesto, los directores de programas informarán sobre los logros alcanzados, que se medirán utilizando los indicadores de la ejecución. A tal efecto, los directores de programas deberán supervisar y evaluar los trabajos a su cargo a lo largo de todo el bienio. El informe sobre los logros se presentará al Comité del Programa y de la Coordinación y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. A la larga el actual informe sobre la ejecución de los programas (que contiene una evaluación cuantitativa de los productos generados) podrá incorporarse en el informe sobre los logros, junto con información sobre los gastos. Ello permitirá dar una idea amplia de los logros alcanzados, los productos obtenidos y los recursos utilizados a tal efecto, y efectuar el análisis correspondiente.

40. El informe sobre los logros se utilizará para lograr que los directores de programas asuman una mayor responsabilidad respecto de la ejecución de los programas. También servirá para proporcionar a los directores de programas información sobre los resultados obtenidos, cual, a su vez, permitirá diseñar mejor los programas, mejorar la comprensión de las necesidades de los usuarios finales y administrar con criterio estratégico.

41. Para que los directores de programas puedan administrar con criterio estratégico y atender a sus mayores responsabilidades en lo que respecta a la obtención de resultados, el documento del presupuesto por programas estaría estructurado de modo que resultase más fácil concentrar la atención en el logro de resultados. En primer lugar, se reduciría la cantidad de datos sobre insumos; ello permitiría a los Estados Miembros dirigir la atención a las consecuencias de política de los programas que deben ejecutarse en lugar de concentrarse en el control previo a la ejecución y en insumos descritos con un alto grado de detalle. En segundo lugar, los directores de programas tendrían mayor libertad para administrar los insumos durante la ejecución del presupuesto, aunque deberían atenerse estrictamente a los límites impuestos por la Asamblea General en cuanto a las asignaciones de fondos para cada sección y con respecto a la dotación de personal.

42. En la actualidad, los directores de programas disponen de escasa libertad para decidir cuál es la mejor forma de encauzar los recursos entre objetos de gastos durante la ejecución del presupuesto y no están facultados para innovar, tomar iniciativas o reaccionar en respuesta al cambio. Si se levantara algunas de las restricciones actuales, siempre dentro de los límites de las consignaciones presupuestarias globales y la reglamentación y las normas establecidas, los directores de programas podrían tomar medidas correctivas durante la ejecución de un programa y concentrar su atención en la mejor forma de lograr resultados. La delegación de atribuciones en cuanto a cómo gastar los fondos de las partidas no significaría renunciar a la responsabilidad a nivel central, ni menoscabaría la disciplina, sino que facilitaría la adopción de decisiones, en el marco de la reglamentación y las normas establecidas, a nivel de las secciones del presupuesto o los programas.

43. La obligación de rendir cuentas en el marco de la presupuestación basada en los resultados no significa que, si no se logran los resultados previstos, indefectiblemente se reducirán recursos. Tampoco determina en un sentido o en otro las decisiones sobre el aumento o la reducción de los presupuestos o del personal. Si el marco ha sido diseñado coherentemente, la medición de los resultados en relación con los logros previstos puede revelar por qué no se han alcanzado los logros esperados. Ello, a su vez, permitirá a los Estados Miembros y a los directores de programas, sobre la base de las deficiencias detectadas, mejorar el diseño de los programas en bienios sucesivos. Esa clase de información sobre los resultados podría revelar, por

ejemplo, que los productos no han producido los resultados previstos debido a la influencia de importantes factores externos o, incluso, que no se presupuestaron los productos y recursos conexos suficientes.

IV. Los fascículos de prueba

44. Las adiciones al presente informe contienen, en relación con cinco secciones del presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, cinco fascículos de prueba completos en que se ha seguido el formato de la presupuestación basada en los resultados. Para permitir la comparación entre los fascículos ordinarios y los que sirven de prototipo, en la preparación de estos últimos se tomaron como base los fascículos ordinarios. Las secciones abarcadas son las siguientes: 3, Asuntos políticos; 11A, Comercio y desarrollo; 15, Fiscalización internacional de drogas; 18, Desarrollo económico en Europa; y 27B, Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General.

45. Los prototipos se formularon en el marco del plan de mediano plazo para el período 1998-2001 y las necesidades de recursos son idénticas a las que figuran en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001. Los fascículos se han preparado a modo de ejemplo, para demostrar la aplicabilidad a las Naciones Unidas de la terminología y los conceptos de la presupuestación basada en los resultados. En aras de la coherencia, se ha procurado seguir los objetivos y los logros previstos de los fascículos ordinarios. En consecuencia, los elementos de programas de los prototipos no son totalmente nuevos y no se han establecido en sentido descendente como se haría si se aplicase el marco lógico. Ello significa que, en algunos casos, a fin de mantener la coherencia con los fascículos ordinarios no se han aplicado estrictamente los requisitos de formulación de la presupuestación basada en los resultados. Por ejemplo, no todos los objetivos corresponden a un bienio determinado ni tienen por objeto introducir cambios en ese bienio.

46. En consonancia con el objetivo de pasar de una presupuestación basada en los insumos a la presupuestación basada en los resultados, en los prototipos se ha tratado, por norma, de presentar menos datos sobre los insumos y se han incluido varios elementos nuevos y modificados. Por ejemplo, los cuadros en que se proporciona información detallada sobre las necesidades de recursos aparecen en un anexo. Sin embargo, en general, el formato de los prototipos es semejante al

formato actual. Si bien la presupuestación basada en los resultados tiene por objeto reducir el grado de detalle de la información sobre los insumos, el modelo utilizado es sólo una de las formas de presentar esa clase de información en el documento del presupuesto y podrán introducirse nuevos ajustes para mejorar la presentación.

Nuevos elementos

47. El elemento básico del programa consistirá en la exposición de los objetivos para el bienio, los logros previstos y los indicadores de ejecución, formulados en un marco lógico y presentados en un cuadro único a fin de exhibir y dejar establecidos los vínculos entre ellos. Se indicarán, además, los factores externos importantes y los usuarios finales o beneficiarios del programa. Esas exposiciones se referirán tanto a los componentes relativos al programa de trabajo como al apoyo a los programas.

48. Como se indicó en el párrafo 30 *supra*, en el presente informe y en los prototipos se habla de “logros previstos”, en lugar de “resultados previstos”, expresión que se había utilizado en el informe anterior del Secretario General. En los párrafos 67 y 68 *infra* se analizan las dos expresiones. De hecho, la expresión “logros previstos” no es nueva, ya que se utilizó en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001, de conformidad con el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas. Sin embargo, al preparar los prototipos se ha intentado reformular los logros previstos, después de los intentos iniciales que figuran en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2000-2001. Por consiguiente, los logros previstos consignados en los prototipos son diferentes, en general, de los que figuran en el fascículo correspondiente del presupuesto ordinario.

49. La aplicación sistemática del marco lógico al componente de apoyo a los programas del presupuesto por programas hará necesario, asimismo, la especificación de los productos. Actualmente, en los fascículos del presupuesto no se indican los productos respecto del componente de apoyo a los programas. Por esa razón, si bien se ha procurado especificar productos genéricos en relación con el apoyo a los programas, en la presente etapa no siempre es posible cuantificar los productos y tal vez sea necesario ajustarlos más adelante.

Elementos modificados: recursos necesarios (relacionados o no con puestos)

50. En la sinopsis de cada sección del presupuesto, los recursos necesarios se presentarán de manera más global, las necesidades se indicarán solamente a nivel de los componentes del presupuesto ordinario (es decir, dirección y gestión ejecutivas, programa de trabajo, etc.) y habrá un asiento relativo a recursos extrapresupuestarios. Respecto de los puestos necesarios sólo se especificarán cinco niveles: Secretario General Adjunto (SGA), Subsecretario General (SsG), Director (D-1, D-2), funcionarios del cuadro orgánico (P-1/P-5) y el personal de servicios generales de todos los cuadros.

51. Para cada uno de los componentes y subprogramas, se presentan en los prototipos resúmenes de los recursos necesarios con un formato simplificado que consta de dos categorías amplias: recursos necesarios relacionados con puestos y recursos no relacionados con puestos.

52. Como material complementario de los fascículos, se proporcionará información sobre la distribución, con carácter indicativo, de los recursos necesarios por objeto de los gastos y de los puestos necesarios en todos los cuadros de personal (con el mismo grado de detalle que en la actualidad). Esta información, que figurará en anexos de cada una de las secciones del presupuesto, permitirá analizar los recursos necesarios con el mismo grado de detalle que en la actualidad. Gradualmente se podrán presentar también esos anexos de manera más global cuando se compruebe en la práctica la utilidad de los elementos basados en los resultados.

53. Excepto por el hecho de que diversos cuadros y textos descriptivos que actualmente figuran en los fascículos se trasladarán al anexo, la estructura de cada sección del presupuesto será análoga a la actual (es decir, constará de una sinopsis seguida por los componentes: dirección y gestión ejecutivas, programa de trabajo, etc.). Tampoco sufrirán modificaciones el texto descriptivo de la sinopsis de la sección, la introducción a los componentes y subprogramas y la lista de productos correspondientes a cada subprograma.

V. Resumen de las diferencias entre el proceso presupuestario actual y el que se propone

54. A continuación se resumen las diferencias entre el proceso presupuestario actual y una presupuestación basada en los resultados, si esta última se aplicara plenamente en la forma prevista en el presente informe. Los demás aspectos del proceso presupuestario y del documento del presupuesto no experimentarán cambios.

La preparación del presupuesto y el documento del presupuesto

55. En cada sección de un presupuesto basado en los resultados figurará una exposición de objetivos, logros previstos e indicadores de ejecución, así como de los factores externos importantes que pueden incidir sobre la materialización de los logros, y se indicarán también los usuarios finales o beneficiarios de los productos. Esas exposiciones se apoyarán en un marco lógico, en el que los elementos estarán vinculados según una estructura jerárquica. Mediante la formulación de indicadores de ejecución y la conexión con los productos se hará que el foco del documento presupuestario recaiga en los logros previstos. El detalle de insumos en el fascículo será más breve, pero se suministrará en un anexo. De hecho, se seguirá facilitando toda la información que se proporciona actualmente en el documento del presupuesto para el examen del proyecto de presupuesto por programas.

Metodología del presupuesto

56. La introducción de elementos presupuestarios basados en los resultados no afectará a ninguno de los demás aspectos de la metodología del presupuesto, tales como el cálculo de las fluctuaciones monetarias, los ajustes por inflación o la aplicación de tasas de vacantes.

Proceso de examen y aprobación

57. Es de esperar que la presupuestación basada en los resultados haga cambiar la forma en que se examinan los presupuestos por programas, ya que se dará prioridad a la aprobación de los logros previstos, derivados de los objetivos, y a los correspondientes indicadores de ejecución.

58. La supremacía de la Asamblea General, en su calidad de autoridad de la Organización en materia de presupuesto, no se verá afectada, ni tampoco la función que corresponde a la Comisión Consultiva en el examen del presupuesto. Se prevé que el Comité del Programa y de la Coordinación desempeñará un papel más importante en el examen de los aspectos programáticos más complejos del presupuesto y en la evaluación de la repercusión y calidad de los programas.

59. No sufrirán cambios los principios del proceso de adopción de decisiones sobre el presupuesto por programas, aprobado por la Asamblea General en su resolución 41/213, de 19 de diciembre de 1986, no sufrirán cambios, y las decisiones se seguirán adoptando sobre la base de un consenso.

Ejecución del presupuesto y control presupuestario

60. A los directores de los programas se les concederá mayor autoridad y facultades discrecionales para la utilización de los recursos y las restricciones internas relativas al control de los insumos serán menos detalladas. Esto se logrará dando más flexibilidad a las habilitaciones de créditos, si bien de manera estrictamente conforme con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y los límites de las plantillas. Será posible así una respuesta oportuna y eficaz de los directores de los programas cuando se produzcan cambios durante el bienio, teniendo siempre presentes los logros previstos.

Supervisión y evaluación

61. Habrá diferencias importantes en la forma de evaluar la labor de la Organización. La ejecución de los programas se medirá sobre la base de los indicadores de ejecución, y se indicará el grado en que se han realizado los logros previstos y no el número de productos obtenidos. Se prevé que, por lo menos al principio, la supervisión de la obtención de productos seguirá teniendo utilidad tanto para los Estados Miembros como para los directores de los programas. Por esa razón, el proceso actual de presentación de informes sobre la ejecución de los programas (es decir, el recuento de los productos) podría brindar información complementaria del informe sobre los logros. Lo más conveniente será que las dos formas de medición de la

ejecución (productos y logros) se presenten combinadas en un solo informe, junto con la información financiera conexas.

62. La medición de la ejecución basada en los resultados reducirá la separación que existe actualmente entre supervisión y evaluación, ya que incluirá tanto la ejecución del presupuesto por programas en comparación con los logros previstos (lo que es análogo al proceso de supervisión actual) como la eficacia y repercusión de los programas (análogo a la evaluación).

63. Las formas actuales de evaluación (que incluyen la autoevaluación, las evaluaciones temáticas y de proyectos realizadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la determinación de los usuarios más importantes, el uso que se hace de productos y servicios, etc.) se incorporarán a la medición de la ejecución de los programas basada en los resultados o seguirán teniendo importancia como formas independientes de evaluación, lo mismo que los mecanismos de auditoría externa e interna.

VI. Condiciones para la ejecución de elementos del presupuesto basado en los resultados

64. A continuación se exponen en líneas generales los procedimientos y mecanismos que sería preciso introducir para la aplicación gradual de la presupuestación basada en los resultados. En general sólo habrá que hacer ajustes mínimos al régimen actual.

Marco reglamentario

65. Los objetivos y logros previstos para cada bienio se formularán en el contexto del plan de mediano plazo —el principal documento en que se exponen las políticas de la Organización— y los objetivos que se han de realizar en el bienio contribuirán a la realización de los objetivos al final del período de cuatro años que abarca el plan de mediano plazo. En general, esto se vería facilitado si los objetivos del plan de mediano plazo se formularan más claramente que en la actualidad. Dado que los objetivos del presente plan de mediano plazo para el período de 1998-2001 no siempre se han formulado de modo que resulten cambios observables (y a veces se formulan como actividades), en el futuro puede ser necesario redactar los objetivos del plan de mediano plazo de forma más rigurosa.

66. En el párrafo 85 *infra* se propone que la Organización prosiga introduciendo gradualmente elementos de la presupuestación basada en los resultados y que todas las secciones del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 contengan exposiciones de objetivos, logros previstos e indicadores de la ejecución. Conforme a ello será necesario que el Secretario General, a partir del proyecto del plan de mediano plazo para el periodo 2002-2005, vele por que la formulación de objetivos se haga con mayor cuidado y precisión.

67. La expresión “logros previstos”, que se introdujo en diciembre de 1998 en el contexto de las revisiones al Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, no fue definida en esa ocasión. Sin embargo, el significado habitual de la palabra “logro”, su aplicación prevista en el presupuesto por programas y su relación con la palabra “objetivos”, parecería indicar que es prácticamente equivalente al concepto de “resultado previsto”, a saber, una meta concreta dentro de un objetivo más general que la incluye, y que supone, para los usuarios finales o beneficiarios, beneficios o cambios alcanzados mediante la obtención de productos⁹.

68. La propuesta de que se introduzca una presupuestación basada en los resultados no depende de ninguna terminología determinada. No importa que se utilicen las palabras “resultados”, “logros”, o “efectos” siempre que tales términos desempeñen la misma función en un marco lógico con relación a los objetivos y productos, y que su formulación se ajuste a los mismos criterios. Como se indicó en el párrafo 30 *supra*, en el presente informe se emplea la expresión “logros previstos” para mantener la coherencia con el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas. Además, se propone que si la Asamblea General aprueba los elementos de la presupuestación basada en los resultados la Organización utilice la expresión “logros previstos” de conformidad con el Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, en lugar de emplear nuevos términos, tales como “resultados previstos” que no tienen un significado intrínsecamente diferente de “logros previstos”.

69. Ya se ha señalado que el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas contiene disposiciones relacionadas con determinados conceptos de la presupuestación basada en los resultados, tales como los objetivos y los indicadores

de ejecución. La presupuestación basada en los resultados aprovecha disposiciones y conceptos existentes que ya están orientados hacia los resultados, y al mismo tiempo los consolida. Por otra parte, ninguna de las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada ni del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas excluye la posibilidad de introducir en las Naciones Unidas elementos de una presupuestación basada en los resultados. En la presente etapa, cuando la organización se encuentra todavía en un periodo de aprendizaje, será innecesario modificar los reglamentos y reglamentaciones detalladas. Sólo la experiencia práctica podrá indicar qué tipo de ajustes convenga tal vez hacer. En este contexto, cabe recordar que entre la introducción de la presupuestación por programas y la aprobación de los ajustes correspondientes en los reglamentos y reglamentaciones detalladas de las Naciones Unidas transcurrieron 13 años. Por consiguiente, para la introducción de elementos basados en los resultados, no se propone ni hace falta en este momento realizar cambio alguno en el marco regulatorio.

Mecanismos de rendición de cuentas

70. Como se ha señalado en todo el presente informe, la presupuestación basada en los resultados hará que la Secretaría y los distintos directores de programas estén más obligados a rendir cuentas en relación con la obtención de resultados. Sin embargo, para ello no basta la mera formulación a priori y la evaluación a posteriori de los resultados. Es necesario establecer procedimientos para incorporar la información que se obtenga de la medición de la ejecución basada en los resultados. Será preciso también agilizar el sistema actual de autoridad y responsabilidad de la gestión, con inclusión del sistema de evaluación de la actuación profesional.

Sistemas de información

71. En materia de sistemas de información será necesario adoptar un enfoque gradual. Por el momento se utilizarán los procesos actuales de reunión, análisis, presentación, supervisión y evaluación de datos. La obtención de datos sobre los resultados utilizando los indicadores de ejecución contenidos en los fascículos prototipo hará que la Secretaría esté en mejores condiciones para establecer qué sistema de información ha de necesitar.

72. En lo que respecta a los datos financieros acumulados durante la ejecución de los programas, por el momento no se prevén cambios. A menos que la Asamblea General decida otra cosa, en el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 se mantendrá el nivel actual de detalle de la información sobre recursos y en la supervisión de los gastos y del presupuesto se seguirán utilizando los sistemas de información actuales. En consecuencia, la aplicación que se está haciendo del sistema integrado de información de gestión no resultará afectada por la introducción gradual de la presupuestación basada en los resultados. En etapas futuras, cuando los Estados Miembros y la Secretaría hayan adquirido confianza y experiencia suficientes en la presupuestación basada en los resultados y los Estados Miembros convengan en permitir una mayor flexibilidad en la presentación y gestión de los recursos, podrá ser necesario introducir ajustes en los sistemas de información.

Conocimientos y aptitudes del personal

73. La presupuestación basada en los resultados puede incidir sobre la labor de muchos funcionarios y no sólo de los directores de los programas. Por eso, es importante que el personal que participe en la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de programas aprenda a incorporar a su trabajo los conceptos e instrumentos de la presupuestación basada en los resultados. Habrá que brindar oportunidades de capacitación y reuniones informativas para todos esos funcionarios.

VII. Medidas que han de adoptarse para introducir elementos de la presupuestación basada en los resultados

74. Antes de que el nuevo formato presupuestario pueda aplicarse de manera amplia es preciso acumular un fondo de nuevos conocimientos y experiencias. Hay que desarrollar la capacidad de utilizar los instrumentos que proporcionan la presupuestación basada en los resultados y obtener retroinformación sobre la ejecución. Además, se mantendrá en todo momento el diálogo entre los Estados Miembros y la Secretaría sobre la utilidad de los nuevos elementos a fin de introducir ajustes siempre que sea necesario y optimizar la aplicabilidad de la presupuestación basada en los resultados para

la Organización. Se prevé, en consecuencia, que la Secretaría procederá a ensayar y desarrollar gradualmente distintos elementos de la presupuestación basada en los resultados —los que pueden descomponerse en tres series de medidas o actividades— e informará al respecto periódicamente a fin de permitir a los Estados Miembros evaluar si esos nuevos elementos pueden entrañar cambios útiles.

75. El primer conjunto de medidas consistirá en evaluar la ejecución correspondiente a las secciones presentadas en un formato prototipo en las adiciones al presente informe, sobre la base de una serie de logros previstos y de los correspondientes indicadores de ejecución. La información procedente de esa evaluación se presentará a la Asamblea General, para su examen por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Comité del Programa y de la Coordinación, en la forma de un informe prototipo sobre logros. Ese informe debería prepararse con tiempo suficiente para que la Asamblea lo tome en cuenta al examinar, en su quincuagésimo sexto período de sesiones, el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2002-2003. Por consiguiente, será necesario que la Secretaría comience a efectuar las mediciones a fines del año 2000, es decir a mediados del bienio. En cambio, el informe sobre logros descrito en el presente informe se presentará normalmente a fines del bienio, como sucede en la actualidad con el informe sobre la ejecución de los programas.

76. La evaluación mostrará en qué medida se han realizado los logros previstos. Sin embargo, aunque los objetivos y los logros previstos se formulan en el contexto de los mandatos vigentes y en general son compatibles con el presupuesto ordinario por programas, son parte de los documentos prototipo, y en tal carácter, no representarán la traducción programática, oficialmente aprobada, de los mandatos legislativos. Sin embargo, la propuesta de que se hagan las mediciones se formula a fin de permitir poner a prueba el formato del informe sobre logros.

77. La segunda serie de medidas que requerirá la aprobación de la Asamblea General, consistirá en incluir en todas las secciones del presupuesto por programas para el bienio 2000-2003 una exposición de objetivos, logros previstos (en lugar de resultados previstos) e indicadores de ejecución en un sólo marco lógico, tal como propone en el presente informe y en sus adiciones, manteniendo, al mismo tiempo, el grado actual de detalle en cuanto a los recursos necesarios.

Como se ha explicado en el presente informe, no haría falta modificar de antemano los reglamentos y reglamentaciones detalladas pertinentes de las Naciones Unidas. Los logros previstos se incorporarán al marco de elementos del presupuesto basado en los resultados. Si la Asamblea General aprueba esta propuesta, el Secretario General preparará de conformidad las correspondientes instrucciones para la formulación del presupuesto dirigidas a los directores de los programas.

78. La exposición de estos elementos programáticos en el presupuesto por programas para el bienio 2002-2003 requiere también que los objetivos para el plan de mediano plazo para el período 2002-2005 se formulen de tal manera que de ellos puedan derivarse los objetivos para el bienio orientados hacia el cambio. Por consiguiente, será preciso que los directores de los programas velen por que los objetivos del proyecto de plan de mediano plazo incluyan cambios observables.

79. La tercera serie de medidas se adoptará dentro de la Secretaría con el objeto de garantizar que la Organización pueda utilizar eficazmente los elementos de la presupuestación basada en los resultados. Esto entrañará la elaboración con mayor detalle de ciertos mecanismos de apoyo de la aplicación de la presupuestación basada en los resultados, expuestos en la sección VI *supra*, incluidos la estructura de rendición de cuentas y el sistema de gestión de información conexas. Además, la Secretaría se ocupará de la capacitación de los directores de los programas y otros funcionarios que participan en la participación de los programas, la presupuestación, la supervisión y la evaluación, a fin de promover una mayor comprensión y conocimiento de los elementos de la presupuestación basada en los resultados, con lo que se garantizará que en la Secretaría se dominen las técnicas necesarias para el momento en que la Asamblea General decida proceder a la aplicación del nuevo sistema, si es que así lo hace.

80. Como se ha indicado más arriba, la finalidad de todas estas medidas será someter a prueba los elementos de la presupuestación basada en los resultados para descubrir sus posibles ventajas e inconvenientes. En su estudio sobre la experiencia de las organizaciones de las Naciones Unidas con la presupuestación basada en los resultados, la Dependencia Común de Inspección recomendó que se estableciera un grupo de trabajo de composición abierta a fin de asegurar la participación apropiada de los Estados Miembros en la adaptación a las Naciones Unidas de los conceptos de la presupuestación basada en los resultados. Como surge del presente

informe, el Secretario General considera importante que exista un conducto para conocer la reacción de los Estados Miembros a fin de extraer enseñanzas de la aplicación de las medidas propuestas y hacer los ajustes apropiados en los elementos de la presupuestación basada en los resultados. Una vez que se hayan acumulado experiencia y confianza suficientes durante los bienios 2000-2001 y 2002-2003, después del bienio 2002-2003 podrían adoptarse medidas como la habilitación de los directores de los programas para afrontar sus mayores obligaciones en materia de rendición de cuentas, lo que se conseguiría mediante la agregación de la información sobre recursos necesarios en el presupuesto por programas, y la reducción de las restricciones impuestas a los directores de los programas, respecto de la gestión de los recursos disponibles.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

81. Las conclusiones del presente informe pueden resumirse de la manera siguiente:

a) El proceso actual de planificación de los programas, presupuestación, supervisión y evaluación, a pesar de haber sido concebido como un ciclo multi-comprendido, con elementos relacionados entre sí, no ha podido cumplir todas sus finalidades y responder a las preocupaciones planteadas en los últimos años, en particular las relativas a la capacidad de la Organización para establecer la eficacia de su labor y a la necesidad de introducir cambios en el estilo de gestión de la Secretaría;

b) Las deficiencias del proceso actual se deben a un conjunto de razones, tales como la atención preferencial que se sigue prestando a los insumos, en la etapa de la formulación del presupuesto, y a las actividades y productos, durante y después de la aplicación del presupuesto; a la falta de criterios claros sobre la formulación del presupuesto y de vínculos firmes entre los elementos programáticos del presupuesto por programas y el ciclo del presupuesto por programas en su conjunto; y a la utilización muy limitada que se hace de otros conceptos, tales como los indicadores de ejecución;

c) La presupuestación basada en los resultados se funda en los procesos existentes y procura consolidar los diversos elementos del ciclo de la planificación de los programas, la presupuestación, la supervisión y

la evaluación, que hasta ahora se han aplicado con relativa independencia unos de otros. El formato del presupuesto basado en los resultados no diferirá del formato actual por su naturaleza sino por la importancia relativa asignada a los distintos aspectos;

d) La presupuestación basada en los resultados exige que los directores de los programas se centren en los logros, adopten decisiones oportunas sobre gestión de los recursos para la ejecución de los programas y los hace responsables de esas decisiones. La prioridad que se asigna a los logros previstos en el presupuesto por programas hará más fácil a los Estados Miembros orientar las políticas de la Organización, determinar si su labor es eficaz y si sigue siendo pertinente y sacar provecho de una mayor transparencia;

e) La presupuestación basada en los resultados exige la aplicación de los conceptos —propios de planificación de los programas— de “objetivos”, “logros previstos” e “indicadores de ejecución”, tanto al comienzo del ciclo de planificación de los programas como en la etapa de formulación del presupuesto por programas;

f) Al ser mayor la responsabilidad de los directores de los programas, deben estar habilitados para ejercer efectivamente esa responsabilidad. El alivio de la rigidez actual permitiría a los directores de los programas adoptar medidas correctivas más oportunas en el curso del bienio;

g) El formato de presupuesto basado en los resultados no es ni más ni menos propicio a una reducción de recursos que el formato presupuestario actual;

h) Los conceptos de “logros”, “resultados”, “consecuencias” y “efectos” son intercambiables, siempre que desempeñen la misma función con relación a los objetivos, los productos y los indicadores de ejecución. Sin embargo, para mantener la coherencia es preferible utilizar la expresión “logros previstos” que se emplea en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas;

i) El actual Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas no impide la adopción de elementos de un presupuesto basado en los resultados;

j) La introducción de un formato de presupuesto basado en los resultados debe hacerse mediante un proceso de cambio gradual y concebido cuidadosamente. La aceptación de cambios o refinamientos del

proceso presupuestario actual debe basarse en indicaciones claras de que tales cambios representarán mejoras con respecto al proceso actual.

82. Si bien muchos Estados Miembros han expresado su preocupación por la eficacia de la Organización y han convenido en general en que es necesario determinar lo que se desea lograr mediante procedimientos mejorados de planificación, presupuestación, supervisión y evaluación, algunos Estados Miembros han formulado también advertencias sobre la aplicación de un sistema que podría entrañar el desvío o la eliminación de los recursos destinados a ciertas actividades que pueden no dar resultados inmediatos. Es evidente que los nobles propósitos expresados en la Carta de las Naciones Unidas no tienen una limitación temporal. La eliminación del racismo y la discriminación racial, la erradicación de la pobreza o la supresión de las amenazas a la paz son resultados que, evidentemente, no se espera que se logren en un bienio o dentro de los límites de un plan de mediano plazo. Además, el logro de esos objetivos excede con mucho la competencia de la Secretaría de las Naciones Unidas por sí sola.

83. Sin embargo, las actividades que la Secretaría ha de emprender para el logro de los objetivos de la Carta pueden y deben producir resultados en la esfera de influencia de la Secretaría y dentro de plazos concretos. Si bien no cabe esperar que la labor de la Secretaría tenga como resultado la eliminación de la pobreza, sus actividades en esa esfera deben estar dirigidas a promover una mayor conciencia y comprensión del problema, mejorar las condiciones económicas y sociales, facilitar el cumplimiento de los Estados Miembros mediante programas de acción dirigidos a obtener niveles de vida más elevados, etc. Si los logros previstos no se materializan en la forma planeada, los directores de los programas tendrán que adoptar medidas correctivas. La presupuestación basada en los resultados ayudará a los directores de los programas a determinar cómo, cuándo y dónde deben adoptarse tales medidas. La presupuestación basada en los resultados es una herramienta de gestión que han de utilizar los directores de los programas para lograr una mejor comprensión de los propósitos de su labor, determinar los resultados que se proponen lograr en un plazo determinado y administrar eficazmente los recursos para alcanzar esa finalidad.

84. Interesa tanto a la Organización como a cada uno de los Estados Miembros que las Naciones Unidas puedan determinar si sus programas y actividades se traducen en una diferencia en las relaciones entre los

Estados y en las vidas humanas, y en qué medida lo hacen. Una mayor coherencia y claridad en la etapa de la planificación de los programas hará que el presupuesto por programas pueda utilizarse al máximo de sus posibilidades como medio de comunicación entre los Estados Miembros y la Secretaría en relación con los propósitos y la orientación de la Organización.

Recomendaciones

85. Se recomienda que la Asamblea General pida al Secretario General que siga elaborando indicadores de ejecución para utilizar en todos los programas sustantivos y de apoyo y que incluya indicadores de ejecución en todas las secciones del presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, al igual que exposiciones de objetivos y logros previstos en un marco único y coherente, como se detalla en los fascículos prototipo.

86. La Asamblea General quizás desee también solicitar al Secretario General que prepare un informe prototipo sobre logros, sobre la base de los fascículos prototipo, para examinar en su quincuagésimo sexto período de sesiones, y que adopte otras medidas para elaborar mecanismos y desarrollar aptitudes técnicas que permitan la utilización con éxito de la medición de la ejecución como base para mejorar la supervisión y la evaluación de los programas en el ciclo actual del presupuesto por programas.

Notas

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No.16 (A/48/16), párr. 235.*

² *Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No.16 (A/48/16), párr. 235.*

³ En respuesta a una solicitud formulada por el Comité del Programa y de la Coordinación de su 39º período de sesiones (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No.16 (A/54/16), párr. 48*), el Secretario General preparó un nuevo párrafo que se incorporará en la regla 105.4 del Reglamento y la Reglamentación Detallada para la planificación de programas, que tiene por objeto proporcionar orientación a los administradores de programas en la formulación de los logros previstos (véase A/C.5/54/12).

⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No.16 (A/46/16), párrs. 398 y 400.*

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

⁶ *Ibíd., quincuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento No.16 (A/53/16), párrs. 33 y 34.*

⁷ *Ibíd., párr. 219.*

⁸ ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987), anexo.

⁹ Véase también al respecto la nota del Secretario General en que se señala a la atención de la Asamblea General un nuevo párrafo del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas (A/C.5/54/12), que tiene por objeto orientar a los directores de los programas sobre la formulación de los “logros previstos”.

Anexo I

Glosario de términos pertinentes

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 logros previstos.
Indicador de ejecución	Rasgo o característica utilizado para determinar si, o en qué medida, se ha obtenido el logro previsto. Los indicadores de ejecución se corresponden directa o indirectamente con el logro previsto con respecto al cual miden la ejecución.
Insumos	Recursos de personal y de otro tipo necesarios para obtener productos y conseguir logros.
Logro previsto	Resultado deseado que entraña beneficios para los usuarios finales, expresados en la forma de un estándar, un valor o una tasa cuantitativos o cualitativos. Los logros son consecuencia o efecto directo de la generación de productos con el objeto de cumplir un objetivo determinado.
Medición de la ejecución	Determinación de los logros obtenidos en comparación con los logros previstos, sobre la base de los datos reunidos para los indicadores de ejecución respecto de un período dado o en determinada fecha de referencia.
Objetivo	Algo que se persigue o se procura realizar. En la presupuestación por programas, el término denota una meta general que supone un proceso de cambio y cuyo objeto es satisfacer ciertas necesidades de determinados usuarios en un período dado. Los objetivos se pueden alcanzar mediante la materialización de determinados logros.
Presupuestación basada en los resultados	Proceso de los presupuestos por programas en que: a) la formulación de los programas gira en torno de un conjunto de objetivos y logros previstos definidos con antelación; b) los logros previstos justifican las necesidades de recursos, que obedecen y están vinculadas a los productos necesarios para materializar dichos logros; y c) la ejecución a los efectos de la materialización de los logros previstos se mide mediante indicadores de ejecución.
Producto	Producto o servicio final proporcionado por un programa o subprograma a los usuarios finales.
Supervisión	Investigación y determinación de la obtención efectiva de un producto en relación con los compromisos asumidos en el presupuesto por programas.
Usuario final	Receptor o beneficiario de un producto o resultado.

Anexo II

Directrices para la formulación de objetivos y logros previstos

1. Objetivos

Los objetivos expresan lo que la Organización desea realizar, por lo común dentro de un bienio o en el período que abarca un plan de cuatro años, aunque el objetivo general también pueda tener validez por un período de tiempo más largo. Los objetivos describen la razón subyacente o global de la ejecución de un programa o subprograma, que supone un proceso de cambio y procura la satisfacción de ciertas necesidades de determinados usuarios finales.

Es necesario establecer los objetivos a un nivel correcto. Las finalidades y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas no son objetivos que puedan lograrse en un bienio y su nivel de abstracción es demasiado elevado a los efectos de la programación. Por otro lado, las descripciones de meras actividades en general no revelan intención alguna de producir cambios y no explican la razón por la cual se ejecuta una actividad. En consecuencia, esas descripciones estarían a un nivel demasiado bajo. Además, ciertas cuestiones, como la forma en que se procurará alcanzar los objetivos, es decir, mediante la realización de actividades y la obtención de productos, deben mantenerse distintas y separadas de los propios objetivos.

En general, los objetivos pueden formularse conforme a las siguientes ideas: reducir/aumentar, modificar, realizar progresos hacia, fortalecer, racionalizar, promover/aumentar el apoyo a, etc. Los objetivos no son equivalentes a las actividades si no se explica la razón por la cual se ejecutan las actividades; por ejemplo: para proporcionar asesoramiento a los Estados Miembros, para apoyar al Secretario General, para prestar asistencia a la comisión o al comité, etc.

2. Logros previstos

Los logros previstos son el efecto o consecuencia directos y a menudo tangibles de la obtención de productos. Mediante ellos se especifican los beneficios o cambios que se prevé obtendrán los usuarios o beneficiarios de los productos. En general, los logros previstos de los programas de las Naciones Unidas se han de relacionar con cambios en materia de conocimiento,

aptitudes, actitud, comportamiento, conciencia, condición o situación.

Los logros previstos deben ser concretos y mensurables, es decir, deben permitir formular un valor cuantitativo o cualitativo que permita una comparación válida con los logros realizados. En los logros previstos se debe tener en cuenta implícita o explícitamente la identidad de los usuarios finales.

En general, los logros previstos deben formularse de conformidad con las siguientes ideas: aumentar la conciencia (de los usuarios finales) sobre una cuestión determinada; fortalecer la capacidad (de los usuarios finales) para realizar una tarea determinada; aumentar el número de (usuarios finales) que ponen en práctica medidas de aplicación. Los siguientes no son logros previstos: *actividades* (tales como la prestación de servicios a reuniones, el mantenimiento de sitios en la Web, la participación en las actividades de otras organizaciones, el enlace con funcionarios gubernamentales, la coordinación, supervisión y análisis de acontecimientos, la recolección de fondos, etc.) y *productos* (tales como la documentación para reuniones, proyectos sobre el terreno, seminarios, el suministro de asesoramiento técnico a los gobiernos, boletines de prensa, misiones de asistencia electoral, etc.).

Sin embargo, los logros previstos pueden estar relacionados con cambios en la calidad, cantidad y oportunidad de actividades y productos. Por ejemplo, la reducción del atraso en la producción de una publicación periódica, el mejoramiento de la calidad de servicios de asesoramiento (o una mayor satisfacción de los usuarios finales), la reducción del costo o el tiempo requerido para proporcionar asesoramiento técnico, etc.

3. Relación entre los objetivos, los logros previstos y los productos

En comparación con los objetivos, los logros previstos deben ser siempre más concretos y menos abstractos. Además, entre los objetivos y los logros previstos debe existir una relación de causa y efecto: los objetivos deben considerarse como la consecuencia de la realización de los logros previstos. A la inversa, los logros previstos representan los resultados tangibles que llevarán a la realización de objetivos, y son las condiciones necesarias para alcanzar esos objetivos.