



Asamblea General

Distr. general
17 de noviembre de 2022
Español
Original: inglés

Septuagésimo séptimo período de sesiones

Temas del programa 136, 138, 139 y 140

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

Proyecto de presupuesto por programas para 2023

Planificación de los programas

Mejoramiento de la situación financiera de las Naciones Unidas

Cambiar el paradigma de gestión en las Naciones Unidas: examen de los cambios introducidos en el ciclo presupuestario

Vigésimo primer informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto sobre el proyecto de presupuesto por programas para 2023

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Secretario General titulado “Cambiar el paradigma de gestión en las Naciones Unidas: examen de los cambios introducidos en el ciclo presupuestario” ([A/77/485](#) y [A/77/485/Corr.1](#)). Durante su examen del informe, la Comisión se reunió con representantes del Secretario General, que proporcionaron información y aclaraciones complementarias, proceso que concluyó con las respuestas por escrito recibidas el 10 de noviembre de 2022.

2. El informe del Secretario General se presenta en virtud de las resoluciones de la Asamblea General [72/266 A](#) y [76/236](#). En el informe, el Secretario General proporciona información sobre la experiencia recabada por la Secretaría al formular, someter al examen intergubernamental y ejecutar el presupuesto por programas anual para los años 2020 a 2022 ([A/77/485](#) y [A/77/485/Corr.1](#), párrs. 1 a 5).

3. La Comisión Consultiva recuerda que, en su resolución [72/266 A](#), la Asamblea General aprobó el cambio propuesto de un presupuesto con periodicidad bienal a uno anual, a modo de prueba, a partir del presupuesto por programas para 2020, y solicitó al Secretario General que, en 2022, tras la conclusión del primer ciclo presupuestario completo, realizara un examen de los cambios introducidos en el ciclo presupuestario.



La Asamblea decidió además examinar en su septuagésimo séptimo período de sesiones la ejecución del presupuesto anual, con miras a adoptar una decisión definitiva. En el párrafo 10 de su resolución [76/236](#), la Asamblea solicitó al Secretario General que colaborara con los Estados Miembros y otras instancias pertinentes, como los directores de programas y la Comisión Consultiva, cuando preparase el informe sobre el examen de los cambios del ciclo presupuestario, incluida la secuencia de los procedimientos y prácticas presupuestarios.

4. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que las valoraciones de los Estados Miembros se iban recabando por distintas vías y a distintos niveles. La información reunida se utilizó para inferir puntos de vista comunes y singulares acerca de los cambios del ciclo presupuestario anual. Según el Secretario General, no había ningún criterio para escoger a los Estados Miembros, puesto que la intención era realizar una consulta lo más amplia posible. Sin embargo, en la práctica, no siempre se pudo obtener respuesta de todas las delegaciones. Según el Secretario General, si bien se recibieron comentarios de algunos miembros de la Comisión Consultiva y del Comité del Programa y de la Coordinación, la Secretaría no estaba en condiciones de atribuir las intervenciones de esos miembros a la Comisión o al Comité en su conjunto. En las secciones IV y V del informe del Secretario General se recogen más comentarios generales. Además, en el informe del Comité del Programa y de la Coordinación relativo a su 62º período de sesiones se recogen los comentarios de algunas delegaciones acerca del examen de los cambios introducidos en el ciclo presupuestario ([A/77/16](#), párrs. 30 y 33). La Comisión Consultiva recuerda que el 28 de abril de 2022 asistió a una sesión informativa oficiosa sobre el examen del ciclo presupuestario, en la que la Secretaría indicó que se ofrecería una sesión informativa oficial antes de la presentación del informe del Secretario General, pero no fue así.

5. La Comisión Consultiva considera que la información facilitada sobre las gestiones para colaborar con Estados Miembros y otras instancias pertinentes, en particular la Comisión, como solicitó la Asamblea General, no es del todo inclusiva ni está clara. La Comisión confía en que se proporcione a la Asamblea más información sobre esas gestiones y sus resultados cuando esta examine el presente informe.

II. Evolución del proceso presupuestario de las Naciones Unidas

6. En su informe, el Secretario General explica la evolución histórica del proceso de planificación y presupuestación de las Naciones Unidas, indicando que, hasta 1974, los presupuestos de la Secretaría de las Naciones Unidas se preparaban anualmente detallando los objetos de gasto. En 1974, en virtud de las resoluciones de la Asamblea General [3043 \(XXVII\)](#) y [3199 \(XXVIII\)](#), la Secretaría preparó, por primera vez, un presupuesto por programas que contenía un único documento de planificación, el plan cuatrienal a mediano plazo, y un documento presupuestario bienal, con lo que se pasó del ejercicio presupuestario anual al bienal. En su resolución [3392 \(XXX\)](#), la Asamblea decidió examinar el plan de mediano plazo y el proyecto de presupuesto bienal por programas en años alternos, comenzando en 1976 con un plan de mediano plazo para el período 1978-1981, por lo que el presupuesto para 1978-1979 se preparó y examinó en 1977 ([A/77/485](#) y [A/77/485/Corr.1](#), párrs. 6 a 9).

7. En 1986, la Asamblea General introdujo otros principios, como el de establecer un esbozo del presupuesto y un fondo para imprevistos (véase la resolución [41/213](#) de la Asamblea, secc. II, párr. 4, y anexo I). En el año 2000, en la resolución [55/231](#), la Asamblea aprobó una nueva metodología para preparar el presupuesto: la

presupuestación basada en los resultados. Los primeros marcos de presupuestación basada en los resultados que se prepararon con esta metodología formaban parte del plan de mediano plazo, que comenzó en 2002-2005. En 2004, el marco cuatrienal de mediano plazo fue sustituido por un marco estratégico bienal, a modo de prueba, integrado por el esbozo del plan que reflejaba los objetivos de la Organización a más largo plazo (primera parte) y un plan por programas bienal (segunda parte) (véase la resolución 58/269 de la Asamblea, párr. 5) (A/77/485 y A/77/485/Corr.1, párrs. 10 a 14 y figura I).

8. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que en 1974 la introducción de un plan cuatrienal de mediano plazo, acompañado de un presupuesto por programas bienal, tenía por objeto mejorar la utilidad y la función de la documentación, al permitir un examen analítico del costo, el contenido y la importancia de cada programa. Inicialmente, el plan y el presupuesto se debatían al mismo tiempo. El primer plan de mediano plazo abarcó el período 1974-1977 y fue examinado con el presupuesto para el bienio 1974-1975. El siguiente plan abarcó el período 1976-1979 y se examinó en paralelo con el presupuesto para el bienio 1976-1977. Sin embargo, preparar simultáneamente los planes y los presupuestos planteaba dificultades a la hora de elaborar la documentación requerida tanto para el plan como para el presupuesto. En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1976-1977, el Secretario General señaló la cuestión del momento y la oportunidad adecuados para que la Secretaría preparase el plan y el presupuesto y diese una secuencia más practicable para su examen y aprobación al nivel intergubernamental y técnico. En su resolución 3392 (XXX), la Asamblea General decidió examinar el plan de mediano plazo y el proyecto de presupuesto bienal por programas en años alternos, comenzando en 1976 con un plan de mediano plazo para el período 1978-1981. Desde entonces, el período de planificación se acortó de cuatro a dos años y luego de dos años a uno para que los presupuestos resultaran idóneos y se ajustaran a los nuevos mandatos y a los cambios en las exigencias y las condiciones de funcionamiento.

III. Proceso anual de planificación y presupuestación de los programas (2020-2022)

9. El su informe, el Secretario General explica el primer año del proceso anual de planificación y presupuestación de los programas, tras la aprobación de la resolución 72/266 A de la Asamblea General. El Secretario General ofrece detalles sobre el proceso de examen del presupuesto anual por parte del Comité del Programa y de la Coordinación, la Comisión Consultiva y la Quinta Comisión. El Secretario General indica que todos los aspectos del proceso siguen rigiéndose por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y por 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, de conformidad con el párrafo 13 de la resolución 72/266 A, a menos que los sustituyan elementos de las resoluciones 72/266 A, 74/251, 74/262, 75/243, 75/252, 76/236 y 76/245. El Secretario General indica también que, en la introducción del proyecto de presupuesto por programas para 2021 (A/75/6 (Introduction)), señaló las disposiciones del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y del 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 que se suspendieron durante el ciclo anual (A/77/485 y A/77/485/Corr.1, párrs. 15 a 19).

10. Se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que algunas de las normas que ya no se aplicaban eran las disposiciones relativas al ejercicio presupuestario, como las relativas a las acciones que deben completarse en cada ejercicio del bienio, así como las disposiciones relacionadas con la documentación, entre otras las relativas a los informes de ejecución, el esbozo del presupuesto y otros informes afectados por el cambio de un presupuesto bienal a uno anual. Según el Secretario General, es importante subrayar que todos los aspectos del proceso de planificación y presupuestación siguen rigiéndose por el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada y por 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, a menos que los sustituyan elementos de las resoluciones de la Asamblea General mencionadas. El Secretario General indica que, en el marco del presupuesto anual, la parte I abarca ahora un período de tres años, en lugar de los dos años del presupuesto por programas bienal, y sigue incluyendo información sobre los objetivos a más largo plazo. Las partes II y III se aprueban en el mismo ejercicio. Solo hubo cambios en la terminología y el período. También se informó a la Comisión de que el alcance del examen y la actualización del marco regulatorio dependería de la decisión de la Asamblea General. Una vez transcurrido el período de prueba, la Secretaría propondría modificar los reglamentos y las reglamentaciones con arreglo a la decisión de la Asamblea.

11. La Comisión Consultiva considera que el examen del 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 y del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, así como de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, debería haber sido parte esencial del informe del Secretario General, que podría haber aprovechado el examen para que la Asamblea General pudiera estudiar debidamente los cambios. Por lo tanto, la Comisión recomienda, sin perjuicio de la decisión sobre el ciclo presupuestario, que la Asamblea General solicite al Secretario General que lleve a cabo este examen exhaustivo y presente las propuestas de cambios a la Asamblea para que las estudie lo antes posible.

IV. Proceso de examen intergubernamental del presupuesto por programas anual

12. El Secretario General indica en su informe que, para el ciclo de 2020, en comparación con los planes por programas bienales anteriores, el menor número de programas que el Comité del Programa y de la Coordinación recomendó a la Asamblea General que aprobara fueron objeto de algunas modificaciones, lo que generó preocupación y dificultó el proceso de examen intergubernamental, ya que también afectó a la carga de trabajo de la Asamblea. En cuanto al presupuesto por programas anual para 2021 y para 2022, el Comité del Programa y de la Coordinación presentó conclusiones y recomendaciones sobre 20 y 18 programas de un total de 28, respectivamente. En su 62º período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación presentó conclusiones y recomendaciones sobre 23 de los 28 programas del proyecto de presupuesto por programas para 2023, cifra que representó el mayor número de programas sobre los cuales se presentaron conclusiones y recomendaciones desde el primer presupuesto por programas anual en 2020. También ha aumentado considerablemente el número de conclusiones y recomendaciones que formula el Comité del Programa y de la Coordinación respecto de las que presentaba en el ciclo bienal. Según el Secretario General, dada la mayor frecuencia con que el Comité del

Programa y de la Coordinación examina el plan por programas y la información sobre la ejecución, ha mejorado la eficacia de los programas, pues el examen permite al Comité asegurarse todos los años de que los planes por programas y su ejecución recojan con exactitud la intención legislativa de los mandatos (*ibid.*, párrs. 21, 22 y 26).

13. La Comisión Consultiva observa el número de programas respecto de los que el Comité del Programa y de la Coordinación formuló recomendaciones para los presupuestos por programas de 2020, 2021 y 2022 y para el proyecto de presupuesto por programas para 2023.

14. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, en el marco del ciclo bienal, las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación aprobadas por la Asamblea General se reflejarían en el “documento Rev.1” que contiene los planes por programas aprobados para el bienio. En el marco del ciclo anual, la Secretaría prepara un documento, que lleva la signatura “A/7_/6/Add.1”, en el que figuran los planes de los programas aprobados. Se trata de un documento más completo que el documento “Rev.1”, ya que incluye listas detalladas de entregables y metas de ejecución aprobadas por la Asamblea. En el caso de que un mandato obligara a hacer un cambio en los planes por programas bienales aprobados, el cambio podría incorporarse a los cambios consolidados del siguiente ejercicio. El proceso del ciclo presupuestario bienal no incluyó una revisión sistemática de todos los aspectos y elementos de los planes por programas aprobados en el segundo ejercicio del bienio. Únicamente cuando los nuevos mandatos dieran lugar a cambios importantes (por ejemplo, en los objetivos, logros previstos o estrategias) habría que presentar esos nuevos mandatos y los cambios conexos en el informe sobre los cambios consolidados, por lo que se someterían al examen del Comité del Programa y de la Coordinación y de la Asamblea General.

15. En cuanto al ajuste de los costos, se informó a la Comisión Consultiva de que el mecanismo permitía ajustar las necesidades de recursos estimadas para el ejercicio presupuestario en función de los cambios en los gastos relacionados con puestos, los tipos de cambio y la inflación. Dado que el proyecto de presupuesto por programas se elaboraba a principios de año, los importes reflejados en ese documento se ajustaban hacia finales de año, teniendo en cuenta la evolución de las condiciones macroeconómicas (inflación, tipos de cambio y experiencia real después de los costos). Con la introducción del presupuesto anual, los casos de ajuste se redujeron de cuatro a dos y, según el Secretario General, podrían reducirse aún más, de dos a uno, aunque harían falta algunos compromisos. Al reducir los casos de ajuste, la Asamblea General podría optar por mantener la estimación preliminar de mayo en el contexto del proyecto de presupuesto por programas o mantener el segundo ajuste de los costos realizado a finales de noviembre o principios de diciembre en el contexto del informe sobre las estimaciones revisadas. Además, según el Secretario General, si se mantuviera solo el primer ajuste, la precisión de las estimaciones se resentiría, ya que los tipos utilizados serían los disponibles en mayo, no en noviembre. Mantener el segundo ajuste redundaría en una mayor precisión de las estimaciones de recursos, pero dejaría de proporcionar una estimación preliminar del ajuste de los costos en el proyecto de presupuesto por programas y, por tanto, resultaría menos exhaustivo.

16. El Secretario General indica también en su informe que el ciclo presupuestario anual obliga a la Comisión Consultiva a examinar cada año las propuestas para el presupuesto por programas, lo que supone una carga de trabajo adicional para la Comisión. Sin embargo, ese aumento de la carga de trabajo se compensa en parte con la reducción de las ocasiones de ajuste de los costos y la supresión del esbozo del presupuesto y los informes de ejecución en los que figuraban los gastos previstos para el ejercicio presupuestario bienal en curso. Todavía se puede racionalizar y fusionar más el contenido del informe sobre las transferencias entre secciones, para el que la

Secretaría solicita la conformidad de la Comisión Consultiva, y del informe sobre la ejecución del presupuesto, ya que ambos informes ofrecen información sobre el ejercicio presupuestario concluido (*ibid.*, párrs. 27 a 30).

17. En cuanto a la posibilidad de fusionar el informe sobre las transferencias entre secciones y el informe sobre la ejecución financiera, se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que tras la aprobación por la Asamblea General del párrafo 35 del informe de la Comisión (A/76/7/Add.16), el informe de ejecución financiera del presupuesto por programas para 2021 (A/77/347), publicado en septiembre de 2022, utilizó la misma base de referencia para la comparación que el informe sobre las propuestas de transferencias entre secciones (publicado en mayo de 2022). En ambos informes se comparan los gastos reales y las consignaciones aprobadas por la Asamblea. Por lo tanto, en el informe de ejecución financiera del presupuesto por programas para 2021 se repetían algunas justificaciones de las diferencias que ya figuraban en el informe sobre las propuestas de transferencias entre secciones. Según el Secretario General, si bien tanto el informe sobre la ejecución del presupuesto como el de transferencias entre secciones incluyen información sobre el exceso de gastos, el primero ofrece justificaciones de las diferencias significativas (de más del 5 %), explicaciones de los gastos superiores a los previstos en más del 5 % y las diferencias significativas por objeto del gasto, por lo que es más completo que el informe sobre las transferencias entre secciones. Se informó también a la Comisión de que, en caso de que se decidiera fusionar los dos informes, el informe combinado seguiría proporcionando justificaciones de las diferencias significativas por sección y objeto de gasto. Además, en el informe combinado se justificarían todos los excesos de gastos, ya que esa información se habría indicado en el informe sobre las propuestas de transferencias entre secciones. De ese modo, no se perdería ninguna información al fusionar ambos informes, y se contribuiría a agilizar el proceso presupuestario. La Comisión formula observaciones y recomendaciones sobre el asunto de la fusión de los informes del Secretario General sobre las transferencias entre secciones y la ejecución del presupuesto por programas en el contexto de su informe sobre el informe de ejecución financiera del presupuesto por programas para 2021 (A/77/7/Add.18).

18. Para comprobar que el aumento de la carga de trabajo de la Comisión Consultiva relativo al examen anual del presupuesto por programas se compensa con la reducción de los casos de ajuste de los costos y con la supresión del esbozo de presupuesto y de los informes de ejecución, se facilitó a la Comisión, en respuesta a sus preguntas, una comparación de los informes que había elaborado la Comisión en el marco de los ciclos presupuestarios bienal y anual, reflejados en los cuadros 1 y 2 que figuran a continuación. En el ciclo bienal, había cuatro oportunidades para ajustar los costos, ya que la información sobre el ajuste se proporcionaba no solo en el proyecto de presupuesto por programas y en las estimaciones revisadas que se preparaban hacia el final del año, sino también en cada informe sobre la ejecución del presupuesto. Con el presupuesto anual, las ocasiones de ajuste se redujeron de cuatro a dos. En lugar de los dos informes de ejecución se presentaba un único informe sobre la ejecución del presupuesto y se suprimió el esbozo del presupuesto. Se informó también a la Comisión de que la segunda oportunidad de ajuste de costos y el momento en que se aprobaban las resoluciones en que se solicitaban recursos adicionales eran las razones por las que a principios de diciembre se presentaban los informes del Secretario General “Estimaciones revisadas: efectos de las variaciones de los tipos de cambio y las tasas de inflación” y “Fondo para imprevistos: exposición consolidada de las consecuencias para el presupuesto por programas y estimaciones revisadas”. Este segundo informe no se podía preparar hasta que no se hubiera aprobado la última resolución de un órgano intergubernamental competente para que quedaran incorporadas todas las posibles consecuencias para el presupuesto que pudieran surgir de cualquier resolución. Según el Secretario General, el informe titulado

“Estimaciones revisadas: efectos de las variaciones de los tipos de cambio y las tasas de inflación” podría prepararse antes, pero posiblemente las estimaciones presupuestarias fueran menos precisas, ya que la exactitud de las tasas de inflación y los tipos de cambio previstos sería mayor al estar próximo el período de ejecución del presupuesto. En respuesta a su solicitud, se facilitó a la Comisión el número de informes que había presentado con el presupuesto bienal y anual, reflejados en los cuadros 1 y 2, respectivamente. La Comisión observa que, según esa información, aunque el número de informes presentados se mantuvo prácticamente sin cambios, el número de páginas de los informes se duplicó.

Cuadro 1

**Informes de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos
y de Presupuesto elaborados con el presupuesto bienal**

(Número de informes/número de páginas)

<i>Descripción</i>	<i>Número de informes</i>	<i>Número de páginas</i>
Primer informe sobre la ejecución	1	24
Segundo informe sobre la ejecución	1	24
Proyecto de presupuesto por programas	1	320
Ajuste	1	4
Esbozo del presupuesto	1	13
Total	5	385

Cuadro 2

**Informes de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos
y de Presupuesto elaborados con el presupuesto anual**

(Número de informes/número de páginas)

<i>Descripción</i>	<i>Número de informes</i>	<i>Número de páginas</i>
Informe sobre la ejecución del presupuesto	1	26
Proyecto de presupuesto por programas	1	365
Ajuste	1	4
Total	3	395

19. **La Comisión Consultiva observa que no se ha evaluado exhaustivamente el aumento de la carga de trabajo resultante del ciclo presupuestario anual ni de los costos que entraña ese aumento y confía en que el Secretario General proporcionará una evaluación exhaustiva de la carga de trabajo y de los costos que entraña en el próximo informe sobre el presupuesto por programas.**

20. En su informe, el Secretario General explica el carácter secuencial de los procesos de examen del proyecto de presupuesto por programas. Indica que la Asamblea General no se pronunció sobre el informe titulado “Cambiar el paradigma de gestión en las Naciones Unidas: procedimientos y prácticas presupuestarios” (A/74/852), que fue presentado atendiendo la solicitud que había formulado la Asamblea en su resolución 74/251, en la que solicitó al Secretario General que le presentara, para examinarlo en el septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea, un informe sobre los efectos de los cambios del ciclo presupuestario en los procedimientos y prácticas presupuestarios establecidos en lo que respecta a la secuencia acordada de los procesos de examen del proyecto de presupuesto por

programas, con miras a asegurar el mantenimiento de esa secuencia. En respuesta a la solicitud de la Asamblea, el Secretario General presentó un informe que recogía diversos escenarios, en que se describían las ventajas y desventajas de adelantar el período de sesiones del Comité del Programa y de la Coordinación y de que, en el ciclo presupuestario, la Comisión Consultiva examinara los recursos necesarios relacionados con puestos y no relacionados con puestos (tercera parte) partiendo de los planes por programas (segunda parte) aprobados por la Asamblea General. No obstante, la Asamblea proporcionó orientación en el párrafo 9 de su resolución [75/243](#) y en el párrafo 16 de su resolución [76/236](#), en las que confirmó que, en caso de que el Comité del Programa y de la Coordinación no pudiera formular conclusiones y recomendaciones sobre un subprograma o programa determinado del proyecto de presupuesto por programas, el plenario o la Comisión o Comisiones Principales pertinentes de la Asamblea General encargadas de los mandatos que correspondieran examinarían el subprograma o programa a fin de presentar las conclusiones y recomendaciones sobre dicho subprograma o programa a la Quinta Comisión para que las examinara oportunamente ([A/77/485](#) y [A/77/485/Corr.1](#), párrs. 31 a 33).

21. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, aunque algunos Estados Miembros lo percibían como una cuestión del presupuesto anual, y a pesar de que la Asamblea General no había tomado medidas con respecto al procedimiento estándar propuesto para comunicar a la Comisión Consultiva que las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación, hasta el momento, no tenían consecuencias para el presupuesto con arreglo al informe del Secretario General titulado “Cambiar el paradigma de gestión en las Naciones Unidas: procedimientos y prácticas presupuestarios”, según el Secretario General, se había preservado el carácter secuencial del proceso de examen. Se informó también a la Comisión Consultiva de que tanto el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada como 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 permitían una exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas basada en una disposición de un organismo intergubernamental competente. El párrafo 2.6 del Reglamento Financiero dispone que el informe, o una adición a este, contendrá las recomendaciones de la Comisión Consultiva relativas a la exposición del Secretario General sobre las consecuencias para el presupuesto por programas de las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación. Además, el párrafo 2.10 dispone que ningún consejo, comisión u otro órgano competente tomará una decisión que implique ya sea un cambio en el presupuesto por programas aprobado por la Asamblea General o la posible necesidad de gastos, a menos que haya recibido y tenido en cuenta un informe del Secretario General sobre las consecuencias de la propuesta respecto del presupuesto por programas. Esta disposición se recoge también en el párrafo 5.9 del 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. La regla 102.6 de la Reglamentación Financiera Detallada dispone que el Secretario General se encarga de preparar y presentar a los órganos legislativos pertinentes las declaraciones sobre las consecuencias para el presupuesto por programas, según lo dispuesto en el párrafo 2.10.

22. La Comisión Consultiva recuerda que la Asamblea General no adoptó ninguna medida en relación con el informe del Secretario General titulado “Cambiar el paradigma de gestión en las Naciones Unidas: procedimientos y prácticas presupuestarios” ([A/74/852](#)) ni con el informe conexo de la Comisión ([A/74/7/Add.33](#)), y destaca la importancia de preservar el carácter secuencial del proceso de examen.

V. Examen de los cambios introducidos en el ciclo presupuestario

23. El Secretario General indica en su informe que, a partir de la experiencia adquirida desde el primer ciclo anual del presupuesto por programas y con la presentación del proyecto de presupuesto por programas para 2023, se materializaron los siguientes logros: a) una cultura más orientada a los resultados: mayor implicación de los directores de programas y aprendizaje y mejora permanentes para ejecutar los mandatos con más eficacia; b) mayor agilidad al planificar los programas: mayor rapidez para incorporar los mandatos nuevos, los cambios de las condiciones y exigencias y los resultados de la ejecución del plan anterior; c) un formato de presentación del presupuesto por programas anual que equilibra la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas exigida por los Estados Miembros con un proceso de preparación eficaz y que puede adaptarse a la realidad operacional de los distintos departamentos; y d) mayor integralidad para que los Estados Miembros efectúen un examen holístico: un solo informe compendia el plan por programas, la ejecución y los recursos necesarios, que la Asamblea General examina en un solo período de sesiones principal (A/77/485 y A/77/485/Corr.1, párrs. 34 a 81, y figuras III a XVIII).

24. En respuesta a sus preguntas, se informó también a la Comisión Consultiva de que los logros mencionados se habían determinado sobre la base de observaciones, entrevistas, una encuesta administrada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y el análisis e investigación de la documentación presupuestaria. Confirmaban los logros varios indicadores, entre ellos: a) unos planes más específicos y concretos que propiciaron la mejora de la supervisión (*ibid.*, figuras V a VII); b) el número de metas de ejecución que mejoraron en más de un 10 % casi se duplicó, pese a que el ciclo es más corto (*ibid.*, figura VIII); c) más resultados dirigidos a mejorar de verdad la situación de los beneficiarios (*ibid.*, figuras XI y XII); d) mayor porcentaje de mandatos recientes incluidos en los planes (30 % frente al 15 %); e) ajuste más rápido de las medidas de la ejecución en vista de la evolución o los resultados recientes (*ibid.*, figuras XV y XVI); f) mayor participación de los directores de programas en el proceso de planificación (aproximadamente 1.500 participantes frente a menos de 500); g) porcentaje de participantes sustantivos en el proceso (más de dos tercios en el presupuesto anual frente a menos de un tercio en el presupuesto bienal); h) mayor número de herramientas que proporcionaban información casi en tiempo real acerca de las propuestas presupuestarias; i) mejor relación entre los recursos y los resultados (*ibid.*, párr. 79); j) mayor previsibilidad del presupuesto (*ibid.*, párrafo 80); y k) tendencia positiva en cuanto a la disponibilidad de la documentación en idiomas para que la examine el Comité del Programa y de la Coordinación.

25. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que las conclusiones de la OSSI se habían transmitido a la Secretaría. El informe de la OSSI se estaba ultimando y, una vez concluido, se podría enviar. La Secretaría tenía la intención de atender todas las recomendaciones, incluidas las de la OSSI y la Dependencia Común de Inspección. Los futuros proyectos de presupuesto por programas seguirían incluyendo las medidas adoptadas para atender las recomendaciones de los órganos consultivos y de supervisión. **La Comisión Consultiva toma nota de la información proporcionada, incluido el hecho de que el presente examen se basa en la encuesta administrada por la OSSI, y confía en que las conclusiones de esa encuesta se facilitarán a la Asamblea General cuando vaya a examinar el presente informe.**

26. Por lo que respecta a las desventajas, se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que, como se indicó en el informe del Secretario General, algunas de las dificultades que planteaba el presupuesto anual eran: a) el

aumento de la carga de trabajo para los Comités, las Comisiones y la Secretaría; b) la mayor frecuencia de vencimiento de los fondos, que planteaba problemas a final de año; y c) el carácter secuencial del proceso de examen.

27. En respuesta a una pregunta sobre el hecho de que en el informe del Secretario General no hubiera una evaluación exhaustiva de los gastos financieros que suponía preparar y examinar un informe sobre el presupuesto anual, se informó a la Comisión Consultiva de que no era factible determinar esos gastos financieros sin disponer de un sistema de contabilidad de costos basado en las actividades, cuyo desarrollo y funcionamiento requerirían muchos recursos.

28. Si bien reconoce los esfuerzos realizados para aplicar el ciclo presupuestario anual y observa algunos progresos expuestos en el informe del Secretario General, la Comisión Consultiva considera que la información del informe del Secretario General sigue siendo de carácter general y no está suficientemente respaldada con evaluaciones exhaustivas, que abarquen las repercusiones financieras, administrativas y de procedimiento, de ambos ciclos.

29. En respuesta a una pregunta sobre las evaluaciones realizadas por la Junta de Auditores durante los últimos tres años y sobre el modo en que se habían incluido las conclusiones y recomendaciones de la Junta en el examen en curso, se facilitaron a la Comisión Consultiva las recomendaciones de la Junta de Auditores sobre el presupuesto en los períodos de sesiones septuagésimo quinto y septuagésimo sexto de la Asamblea General y las medidas adoptadas para aplicarlas. Esa información figura en el anexo del presente informe, y también en el prefacio y la introducción de los proyectos de presupuesto por programas para 2022 y 2023 (véanse los documentos [A/76/6 \(Introduction\)](#), anexo I, y [A/77/6 \(Introduction\)](#), anexo I). **La Comisión Consultiva observa que varias de las recomendaciones de la Junta de Auditores aún no se han aplicado totalmente y confía en que se realicen esfuerzos adicionales para lograr aplicarlas del todo.**

A. Una cultura más orientada a los resultados: mayor implicación de los directores de programas y aprendizaje y mejora permanentes para ejecutar los mandatos con más eficacia

30. Según el Secretario General, con el presupuesto por programas bienal, los planes de los programas se preparaban con más de dos años de antelación a que comenzaran a ejecutarse y con más de cuatro años de antelación a que finalizara la ejecución, lo que suponía un escaso incentivo para que los directores de programas sustantivos se implicaran en el proceso, de manera que la mayor parte del trabajo de planificación y presupuestación quedaba en manos del personal administrativo. Esa falta de implicación y la dificultad para fijar metas de resultados concretos con tanta antelación dieron lugar a planes de programas amplios y genéricos con metas de ejecución estáticas. En cambio, el proceso del presupuesto por programas anual y el formato de presentación propiciaron un considerable aumento de la implicación de los directores de programas sustantivos. Las mejoras incorporadas en la meta de ejecución de los subprogramas aumentaron del 30 % en 2018-2019 a más del 45 % en el presupuesto por programas anual para 2023. En comparación con los planes por programas anuales, los planes por programas bienales hacían hincapié en las medidas de la ejecución que medían las mejoras relativas, desde el punto de vista de los beneficiarios, de los resultados obtenidos por la Organización, y tenían un mayor porcentaje de esas medidas (*ibid.*, párrs. 36 a 49).

31. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, para apoyar a los directores de programas durante la transición, la Secretaría había elaborado orientaciones y organizado varios talleres destinados a crear capacidad y

mejorar la orientación hacia los resultados en toda la Secretaría. Con la vista puesta en la preparación del proyecto de presupuesto por programas para 2023, tras haber creado una capacidad considerable en los tres años anteriores, se impartió capacitación a petición de los interesados, centrada principalmente en los nuevos directores de programas y en los departamentos para seguir reforzando la aplicación de la presupuestación basada en los resultados. Según el Secretario General, sin perjuicio de las decisiones que pueda tomar la Asamblea General acerca del ciclo presupuestario anual, la Secretaría tenía la intención de seguir organizando talleres, cuando se solicitase, en los que todos los departamentos solicitarían apoyo para reforzar las capacidades existentes, haciendo especial hincapié en las lecciones aprendidas, las mejoras continuas y el desarrollo de resultados previstos que se centraran en los efectos del programa y su contribución a conseguir el objetivo aprobado. Dado que muchos procesos se estabilizan mediante las lecciones aprendidas en cada ciclo, la Secretaría esperaba poder implicar de forma más activa a los directores de programas que habían mostrado menos interés en el proceso presupuestario e ilustrar la importancia de su implicación.

32. En cuanto a los indicadores concretos que utiliza la Secretaría para evaluar los cambios en la implicación de los directores en el proceso de planificación, se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que en la formulación de planes en el marco del ciclo presupuestario anual habían participado aproximadamente 1.500 personas. Además, se observó que la mayoría de quienes participaban en la formulación de los planes por programas eran personal sustantivo, mientras que en el ciclo bienal la mayoría era personal administrativo. Según el Secretario General, el formato que permitía a los directores de programas contar su historia era más favorable que los marcos lógicos utilizados en la preparación de los planes por programas bienales, lo que contribuía a unos indicadores más favorables: mayor número de participantes en el proceso de formulación del presupuesto, mayor porcentaje de participantes sustantivos y menor porcentaje de participantes administrativos.

33. **La Comisión Consultiva considera que la duración del ciclo presupuestario no constituye un incentivo para que los directores de programas se impliquen en la presupuestación y la planificación y velen por que se respete la disciplina presupuestaria. La Comisión recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que procure que la implicación de los directores de programas, independientemente de la duración del ciclo presupuestario, se distinga por una sólida cultura de la responsabilidad y la rendición de cuentas, que a su vez contribuya a que se cumplan los reglamentos y las normas, y se logren los resultados (véase el párr. 46 del presente informe).**

B. Mayor agilidad al planificar los programas: mayor rapidez para incorporar los mandatos nuevos, los cambios de las condiciones y exigencias y los resultados de la ejecución del plan anterior

34. Según indica el Secretario General, con el ciclo anual, los planes por programas pueden incorporar los mandatos nuevos, los cambios de las exigencias y condiciones, y la ejecución del plan del ciclo anterior que tienen lugar alrededor de un año antes de que comience el período de ejecución. El proyecto de presupuesto por programas anual incorpora en promedio un 30 % de los mandatos aprobados en los dos años anteriores, mientras que los presupuestos por programas bienales incorporaban en promedio un 15 % de los mandatos aprobados menos de dos años antes. El Secretario General puede proponer un presupuesto más realista con el ciclo presupuestario anual y, gracias a tecnología como Umoja y dentro del marco regulatorio, gestionar con mayor eficacia los gastos para mantener todas las operaciones críticas. El ciclo

presupuestario anual también incentiva una mayor disciplina presupuestaria y mejora la previsibilidad del gasto y, a reserva de la situación de la liquidez, se espera que dé lugar a un patrón de gastos más uniforme durante el ejercicio presupuestario, a diferencia de lo que sucedía con el presupuesto bienal (A/77/485 y A/77/485/Corr.1, párrs. 50 a 61).

35. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, aunque no existía una correlación directa entre los mandatos y la ejecución de los programas, el hecho de que se incluyesen a) todas las actividades relacionadas con todos los mandatos en las estrategias de los subprogramas; b) cualquier entregable relacionado con los mandatos; y c) cualquier meta de ejecución que tuviese por objeto demostrar el progreso hacia el objetivo permitía al Comité del Programa y de la Coordinación y a la Asamblea General hacer un examen integral de los planes de la Secretaría para cumplir los mandatos, mientras que con el ciclo bienal el enfoque no había sido tan integral.

36. La Comisión Consultiva solicitó información sobre el número y el porcentaje de mandatos desde 2016, desglosados atendiendo a su duración. En respuesta a su solicitud, se informó a la Comisión de que en los últimos 76 años los órganos principales de las Naciones Unidas habían producido casi 27.000 resoluciones. Un informe reciente de la OSSI, en el que se habían examinado los mandatos legislativos aprobados entre 2016 y 2020, mostró que cada año se había aprobado como promedio 415 resoluciones. La Oficina había determinado que, aunque no todas las resoluciones contenían mandatos legislativos dirigidos a la Secretaría, alrededor del 70 % de las resoluciones aprobadas durante los períodos de sesiones septuagésimo segundo, septuagésimo tercero y septuagésimo cuarto de la Asamblea General contenían solicitudes para que el Secretario General presentase documentación o adoptase algún tipo de medida. Según el Secretario General, dado el gran volumen de resoluciones, la complejidad de su interpretación jurídica y la capacidad de la Secretaría, no era posible analizar todas las resoluciones aprobadas desde 2016 y determinar la duración de cada mandato. Para responder cabalmente a la solicitud, habría que dedicar a esa labor una cantidad significativa de recursos durante un período de tiempo considerable, que probablemente sería superior a un año.

37. Según indicó el Secretario General, no sería posible cambiar el ejercicio presupuestario para ajustarlo a la duración de los mandatos, ya que las actividades solicitadas en estos tenían a su vez distintas duraciones, por lo que solo algunas de ellas encajarían en el período presupuestario. Además, los estados financieros se publicaban con una periodicidad anual desde 2014 sin que ello hubiese repercutido negativamente en la ejecución de los programas.

38. La Comisión Consultiva considera que no hay información suficiente para justificar que la mayor agilidad en la planificación de los programas sea uno de los beneficios del ciclo presupuestario anual para la ejecución de las actividades de los mandatos y recomienda que la Asamblea General, en función de la decisión sobre el ciclo presupuestario, solicite al Secretario General que examine de forma exhaustiva el efecto del ciclo anual en la ejecución de los mandatos en todas las secciones del presupuesto por programas.

39. En cuanto a la repercusión del ciclo presupuestario en la gestión de la liquidez, se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que no había diferencia alguna entre ambos ciclos en cuanto a la gestión de la liquidez, aparte de que el reembolso de fondos a los Estados Miembros se efectuaba una vez cada dos años con el ciclo bienal, frente a una vez al año con el ciclo anual. El presupuesto anual exigía el pago íntegro y puntual de las contribuciones de los Estados Miembros. La ejecución de los dos primeros presupuestos por programas anuales en 2020 y 2021

se había visto afectada por la crisis de liquidez y el impacto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

40. La Comisión Consultiva toma nota de la información facilitada por el Secretario General sobre las ventajas e inconvenientes del ciclo presupuestario anual respecto al ciclo presupuestario bienal. La Comisión toma nota asimismo de las dificultades creadas por la pandemia de COVID-19 y la crisis de liquidez y de su efecto en la ejecución del presupuesto anual durante el período de prueba, así como en la utilización de los recursos relacionados y no relacionados con puestos allí previstos.

41. En respuesta a sus preguntas sobre los patrones de gastos trimestrales desde 2016, se presentó a la Comisión Consultiva el cuadro 3, que figura a continuación, y también se le facilitó información sobre el saldo no comprometido al final de cada ejercicio presupuestario, que se muestra en el cuadro 4. Además se informó a la Comisión de que el aumento de las obligaciones por liquidar observado en los presupuestos anuales no guardaba relación con el ejercicio presupuestario, sino que obedecía a los problemas planteados por la precaria situación de liquidez de la Organización en 2020 y 2021 y las interrupciones de las cadenas de suministro a escala mundial a causa de la pandemia de COVID-19 (véase el cuadro 5). Según indicó el Secretario General, con la mejora de la situación de liquidez y la desaparición de las interrupciones en las cadenas de suministro achacables a la COVID-19, se esperaba que el volumen de obligaciones por liquidar volviese a niveles más bajos.

Cuadro 3
Gastos por trimestre (2016 a 2021)

(Millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Ejercicio</i>	<i>Primer trimestre</i>	<i>Segundo trimestre</i>	<i>Tercer trimestre</i>	<i>Cuarto trimestre</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Consignación</i>
2016	740,1	616,8	621,4	763,9	–	–
2017	771,5	683,1	675,5	781,9	5 654,2	5,6542
2018	844,8	694,3	651,0	622,3	–	–
2019	758,6	692,9	695,7	913,9	5 873,6	5 873,6
2020	700,8	631,1	777,5	906,5	3 015,9	3 073,8
2021	759,7	713,4	777,2	767,7	3 017,9	3 224,7

Cuadro 4
Saldo no comprometido, por ejercicio presupuestario

(Miles de dólares de los Estados Unidos)

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Saldo no comprometido</i>
2012-2013	40 238,2
2014-2015	120 030,2
2016-2017	28 571,9
2018-2019	–
2020	57 890,2
2021	206 833,3

Cuadro 5
Obligaciones por liquidar (2020, 2021 y 2022)

(Dólares de los Estados Unidos)

<i>Partida</i>	<i>Al 31 de diciembre de 2020</i>	<i>Al 31 de diciembre de 2021</i>	<i>Al 7 de noviembre de 2022</i>
Puestos	3 482 782	5 313 378	4 330 807
Otros gastos de personal	16 869 982	10 530 425	8 315 671
Atenciones sociales	5 685	22 910	57 411
Consultores	10 917 872	10 076 562	8 132 955
Expertos	3 670 379	444 558	2 703 725
Viajes de representantes	69 447	425 783	2 680 049
Viajes del personal	840 182	6 091 575	5 310 237
Servicios por contrata	42 096 318	24 212 729	27 133 894
Gastos generales de funcionamiento	69 658 585	38 712 497	49 768 260
Suministros y materiales	7 750 507	3 685 440	4 703 307
Mobiliario y equipo	38 276 392	33 798 369	15 182 160
Subvenciones y contribuciones	13 285 543	6 052 289	15 295 856
Mejora de locales	5 220 949	2 576 569	1 550 109
Remuneración de no funcionarios	142 608	1 588	55 350
Otros gastos	9 973 100	6 799 024	12 025 988
Total	222 260 332	148 743 696	157 253 595

42. **La Comisión Consultiva observa en general un aumento del grado de infrautilización de recursos, de los saldos no comprometidos y de las obligaciones por liquidar en el ciclo presupuestario anual (véase el párr. 40).** La Comisión formula más observaciones al respecto en su informe de ejecución financiera sobre el presupuesto por programas para 2021 ([A/77/7/Add.18](#)).

C. Un formato de presentación del presupuesto por programas anual que equilibra la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas exigida por los Estados Miembros con un proceso de preparación eficaz y sostenible que puede adaptarse a la realidad operacional de los distintos departamentos

43. El Secretario General ofrece información sobre las mejoras del formato y la presentación de los entregables en el presupuesto por programas anual desde 2020, como la adición en la parte II del proyecto de presupuesto por programas para 2021 de las listas completas de mandatos legislativos y entregables que se presentaron en la documentación suplementaria en el ciclo de 2020 y los cuadros que ofrecen información global sobre los recursos relacionados y no relacionados con puestos, desglosada por objeto de gasto, componente y subprograma, y por fuente de financiación a nivel de sección, así como información ampliada sobre los recursos extrapresupuestarios que cubre las funciones correspondientes a los puestos, el uso previsto de los recursos y los mecanismos de supervisión de dichos recursos en 2022. El formato de presentación del proyecto de presupuesto por programas para 2023 incorpora las mejoras progresivas resultantes de la aplicación de las orientaciones de la Asamblea General durante el ciclo anual. Este formato de presentación resultaba adecuado para las misiones políticas especiales.

44. En su informe, el Secretario General señalaba además que, según una encuesta realizada a los directores de programas durante los talleres de preparación de los planes por programas para 2022, el 64 % de los encuestados estaban muy de acuerdo o de acuerdo en que el nuevo formato era mejor que los anteriores marcos estratégicos bienales. Algunos directores de programas de gran envergadura y complejidad ya aprovechaban otros procesos de planificación para mejorar continuamente la ejecución de los mandatos, por lo que estaban menos convencidos del valor de este método de planificación y eran más conscientes del posible solapamiento. No obstante, se observa que, antes del proceso presupuestario anual, muchos otros directores de programas no dedicaban suficiente tiempo a buscar formas más eficaces de ejecutar los mandatos (*ibid.*, párrs. 62 a 76).

45. **La Comisión Consultiva confía en que el Secretario General mantenga su empeño por mejorar la presentación y la vinculación entre los recursos propuestos y la ejecución de los programas (véase también A/77/7, cap. I, párr. 9). La Comisión confía en que el Secretario General siga perfeccionando la presentación de los entregables en las solicitudes presupuestarias futuras (véase *ibid.*, párr. 11).** La Comisión Consultiva formula observaciones y recomendaciones sobre la metodología, el formato y la presentación del presupuesto en su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para 2023 (véase A/77/7, párrs. 3 a 13).

46. **La Comisión considera que hay que crear un mecanismo de rendición de cuentas más riguroso para los jefes de entidad y vincular las actividades programáticas aprobadas no solo a la presupuestación y la gestión basadas en los resultados, sino también a indicadores y parámetros de referencia del desempeño basados en los resultados claramente definidos en los pactos del personal directivo superior y los planes de trabajo del personal.**

D. Un enfoque más integral para que los Estados Miembros efectúen un examen holístico: un solo informe compendia el plan por programas, la ejecución y los recursos necesarios, que la Asamblea General examina en un solo período de sesiones principal

47. El Secretario General reitera en su informe que, en el marco del presupuesto por programas bienal, el informe sobre la ejecución de los programas se publicaba por separado tras el respectivo ejercicio presupuestario, lo que creaba un desfase de cuatro años entre la información sobre la ejecución de los programas y sus planes (por ej., el informe sobre la ejecución de los programas de 2014-2015 se examinó en el mismo período de sesiones que los marcos estratégicos propuestos para 2018-2019). Según el Secretario General, este desfase no facilitaba la labor de planificación de los directores de programas ni la evaluación de los órganos intergubernamentales acerca del modo en que la ejecución del plan por programas anterior influía en los planes futuros a la hora de prepararlos y aprobarlos. Además, los diferentes formatos de presentación del proyecto de presupuesto por programas y del informe sobre la ejecución de los programas planteaban más problemas a la hora de comparar la ejecución del plan anterior con los planes futuros. El presupuesto por programas anual resuelve esas limitaciones consolidando la información sobre el plan de cada programa, su ejecución y las correspondientes propuestas de recursos en un solo documento presupuestario, que siempre describe con el mismo formato los planes y la ejecución real de cada uno de los subprogramas (A/77/485 y A/77/485/Corr.1, párr. 77).

48. El Secretario General indica que el presupuesto por programas anual también se ajusta al ejercicio financiero de enero a diciembre, lo que permite comparar el

proyecto de presupuesto por programas con los estados financieros elaborados con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, las resoluciones sobre el presupuesto y el informe sobre la ejecución del presupuesto, en los cuales se consignan las mismas cifras (*ibid.*, párr. 78).

49. En el informe, el Secretario General recuerda que, en su septuagésimo cuarto período de sesiones principal, celebrado en 2020, la Asamblea General solicitó que se presentara información adicional sobre el impacto de la pandemia en las propuestas presupuestarias para 2022 y decidió ajustar los recursos para 2021, en particular para viajes, suministros y atenciones sociales, dada la previsión de que el impacto de la pandemia continuaría en 2021. El presupuesto por programas anual, en el que se proponen y examinan estimaciones anuales de recursos, permite incorporar de forma exhaustiva, tanto en las propuestas de recursos como en las decisiones de la Asamblea sobre dichas propuestas, todas las condiciones operacionales y los factores externos, por lo que resulta más realista (*ibid.*, párr. 79).

50. En respuesta a sus preguntas, se indicó a la Comisión Consultiva que la información sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en los planes, que se incluía en la introducción de las propuestas presupuestarias y en algunos de los fascículos del proyecto de presupuesto por programas para 2020, no era amplia, ya que era difícil prever las repercusiones de la pandemia con precisión a principios de 2020 por el alto grado de incertidumbre. Según el Secretario General, los cambios impuestos por la pandemia de COVID-19 eran de un tipo más operacional (nivel inferior) y no afectarían a los elementos de nivel superior que figuraban en los planes por programas bienales. Dichos cambios afectaban sobre todo a los resultados y a las medidas de la ejecución, que normalmente no figuraban en los planes por programas bienales.

51. Según explica el Secretario General en su informe, el presupuesto por programas anual, dado que mejoraba la previsibilidad presupuestaria, había permitido solicitar por anticipado los recursos estimados, dado que resultaba más sencillo definir los costos y determinar los mandatos que probablemente se renovasen. Con el ciclo presupuestario bienal, sería difícil anticipar e incorporar estimaciones preliminares fiables de las propuestas de recursos que se prepararían más de un año después (*ibid.*, párr. 80). En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que la noción de “solicitud de recursos por anticipado” se refería a las actividades, incluidas las necesidades de recursos conexas, que se incorporaban por adelantado en el proyecto de presupuesto por programas y que se habían presentado previamente como presupuestos suplementarios con arreglo a los párrafos 2.8 a 2.11 y las reglas 102.4 a 102.7 del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada. Según el Secretario General, la solicitud de recursos por anticipado se podía efectuar independientemente del ciclo presupuestario, aunque su precisión disminuía con un ejercicio presupuestario más largo. Por ejemplo, la previsión por anticipado de las necesidades de recursos derivadas de dos años de resoluciones del Consejo de Derechos Humanos sería menos precisa que una estimación anual de tales necesidades de recursos. Los recursos destinados a obras de construcción también podían solicitarse por anticipado en el proyecto de presupuesto por programas. La Comisión formula otras observaciones sobre la solicitud de recursos por anticipado en su primer informe sobre el proyecto de presupuesto por programas para 2023 (véase también [A/77/7](#), párrs. VI.4 y VI.7 a VI.16, y la resolución [76/245](#) de la Asamblea General, párr. 22).

52. El Secretario General declara que, si hubiera continuado el ciclo presupuestario bienal, habrían transcurrido más de dos años entre la publicación del presupuesto por programas bienal para 2022-2023, en abril de 2021, y la segunda reanudación del período de sesiones de la Asamblea General, en 2023, durante el cual los nuevos

mandatos podrían desencadenar consecuencias para el presupuesto por programas del ejercicio presupuestario de 2022-2023. No obstante, con el ciclo anual, si se publica el presupuesto por programas anual para 2022 en abril de 2021, cualquier posible consecuencia para el presupuesto por programas de 2023 resultante de los nuevos mandatos que surgieran entre abril de 2021 y abril de 2022 se incorporaría en el presupuesto por programas anual para 2023 y, por tanto, no sería necesario publicar un informe separado sobre las consecuencias para el presupuesto por programas. Según indica el Secretario General, debido a la mayor exhaustividad del ciclo anual, disminuyeron los montos de las estimaciones revisadas consignadas fuera del proyecto de presupuesto por programas, lo que ha añadido previsibilidad a la consignación presupuestaria global. Para el bienio 2018-2019, la consignación adicional había ascendido a 29.473.200 dólares, cifra que era superior a la consignación adicional combinada de tres presupuestos por programas anuales (2020, 2021 y 2022), que fue de 19.257.600 dólares (esos montos no incluyen las estimaciones revisadas regularizadas del Consejo de Derechos Humanos) ([A/77/485](#) y [A/77/485/Corr.1](#), párr. 81).

53. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, dado que el presupuesto por programas se concluía a principios de mayo, cualquier decisión adoptada por un órgano intergubernamental después de ese mes que acarree consecuencias presupuestarias para el mismo ejercicio correspondiente al presupuesto por programas seguiría generando un cargo potencial al fondo para imprevistos con arreglo a los criterios estipulados en la resolución [42/211](#) de la Asamblea General. Se proporcionó a la Comisión, previa solicitud, información sobre el número de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas y estimaciones revisadas efectuadas por ejercicio presupuestario desde 2016, que se muestra en el cuadro 6. También se le facilitó información sobre los cargos imputados al fondo para imprevistos debido a consecuencias para el presupuesto por programas y estimaciones revisadas por ejercicio presupuestario en los diez años anteriores, que se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 6

Número de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas y estimaciones revisadas, por ejercicio presupuestario

<i>Tipo de presupuesto suplementario</i>	<i>2016-2017</i>	<i>2018-2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
Estimaciones revisadas	26	23	6	11	9
Exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas	20	20	5	8	12
Total	46	43	11	19	21

Cuadro 7

Cargos imputados al fondo para imprevistos debido a exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas y estimaciones revisadas, por ejercicio presupuestario

(Dólares de los Estados Unidos)

<i>Ejercicio presupuestario</i>	<i>Consignación</i>	<i>Utilización del fondo para imprevistos</i>	<i>Porcentaje</i>
2010-2011	5 416 433,7	14 100,0	0,26
2012-2013	5 565 067,8	37 500,0	0,67
2014-2015	5 808 565,5	40 200,0	0,69
2016-2017	5 682 779,0	34 500,0	0,61
2018 y 2019	5 873 652,3	40 382,1	0,69
2020	3 073 830,5	21 786,0	0,71
2021	3 224 724,1	23 049,3	0,71
Cargos totales	34 645 052,9	211 517,4	0,61

54. La Comisión Consultiva toma nota de la información sobre el número de exposiciones de las consecuencias para el presupuesto por programas y del ligero aumento de la utilización del fondo para imprevistos con el presupuesto anual respecto al ciclo bienal.

VI. Conclusiones

55. De conformidad con el párrafo 83 del informe del Secretario General, se pide a la Asamblea General que a) tome nota del presente informe, en el que figura el examen de los cambios del ciclo presupuestario; y b) finalice el período de prueba a partir de 2023.

56. Respecto a la pregunta de si 3 años eran un plazo suficiente para evaluar la calidad de la ejecución del presupuesto anual y si podría ser necesaria una prórroga de 3 años, se informó a la Comisión Consultiva de que, en los 2 últimos años, había disminuido considerablemente la cantidad de orientaciones impartidas y de cambios solicitados por la Asamblea General. Por ejemplo, las orientaciones de la Asamblea sobre el formato del proyecto de presupuesto por programas para 2020 eran significativas y conllevaban varios cambios en el contenido y el formato de la presentación del presupuesto por programas anual, mientras que las orientaciones sobre el proyecto de presupuesto por programas para 2022 eran mínimas. Además, según el Secretario General, los directores de programas ya estaban familiarizados con el formato y el enfoque de la presentación. Esas señales apuntaban a que el presupuesto anual se estaba afianzando. No se esperaba que en los próximos tres años surgiesen elementos nuevos de crucial importancia que pesasen sobre la decisión de aplicar el presupuesto anual.

57. La Comisión Consultiva recuerda que recomendó que se llevase a cabo un examen de los cambios en el ciclo de planificación y presupuestación una vez transcurridos dos ciclos presupuestarios completos (véase [A/72/7/Add.24](#), párr. 46). La Comisión también recuerda que la Asamblea General decidió aprobar el cambio de un presupuesto con periodicidad bienal a uno anual, a modo de prueba, a partir del presupuesto por programas para 2020, y solicitó al Secretario General que, en 2022, tras la conclusión del primer ciclo presupuestario completo, realizase un examen de

los cambios introducidos en el ciclo presupuestario (véase también la resolución [72/266](#) A de la Asamblea, párr. 6).

58. En respuesta a sus preguntas sobre la intención del Secretario General de presentar tanto presupuestos anuales como bienales para el próximo ejercicio, considerando el momento en que la Asamblea General examinaría el presente informe, se informó a la Comisión Consultiva de que, teniendo en cuenta que no se esperaba una decisión sobre el examen del ciclo presupuestario por la Asamblea General antes de diciembre de 2022 y que el próximo proyecto de presupuesto por programas se ultimaría en marzo de 2023, la única opción viable, según el Secretario General, era presentar un presupuesto anual para 2024. También se informó a la Comisión de que el cambio a un tipo distinto de ejercicio presupuestario conllevaría cambios en los sistemas, las orientaciones y la preparación que no resultarían factibles dentro de los plazos existentes.

59. La Comisión Consultiva considera que la decisión sobre el cambio del presupuesto por programas del ciclo bienal al anual o la prórroga del período de prueba por otro ciclo es una cuestión de políticas que debe examinar la Asamblea General (véase el párr. 55).

Anexo

Observaciones y recomendaciones de la Junta de Auditores y medidas adoptadas para aplicarlas

Breve descripción de la recomendación

Medidas adoptadas para aplicar la recomendación

Junta de Auditores

A/76/5 (Vol. I)

La Junta recomienda a la administración que intensifique las actividades de coordinación con las entidades que figuran en el presupuesto por programas para que declaren la suficiente información sobre todos los puestos y recursos financieros solicitados, tanto con cargo al presupuesto ordinario como a los recursos extrapresupuestarios, en los documentos presupuestarios, con miras a mejorar la supervisión, la transparencia y la rendición de cuentas (párr. 68).

La Junta recomienda que la administración intensifique las actividades de coordinación con las entidades que figuran en el presupuesto por programas a fin de que establezcan indicadores del desempeño para los entregables cuantificables y no cuantificables, siempre que sea posible, al preparar el presupuesto por programas, de conformidad con el marco de presupuestación basada en los resultados (párr. 73)

La Junta también recomienda que la administración siga supervisando de cerca y de manera centralizada las redistribuciones de recursos del presupuesto ordinario de diversas entidades, cuando se autoricen a título excepcional (párr. 79).

La Junta recomienda que la administración justifique mejor las diferencias significativas entre el gasto y la consignación presupuestaria en el contexto del informe de ejecución financiera y los estados financieros, en particular en los casos en que se producen gastos más elevados en concepto de consultores y expertos (párr. 83).

En el contexto del proyecto de presupuesto por programas para 2022, se proporcionó información adicional a los órganos legislativos para permitir una visión integral y exhaustiva de las necesidades de recursos relacionados y no relacionados con puestos para cada subprograma. Esta información también se acompañó de explicaciones de las funciones y actividades financiadas con cargo a los recursos extrapresupuestarios que demuestran que se ajustan a las políticas, los propósitos y las actividades de la Organización, de conformidad con el párrafo 14 de la resolución [75/252](#) de la Asamblea General. En el proyecto de presupuesto por programas para 2023 se sigue proporcionando esa información.

En el contexto del proyecto de presupuesto por programas para 2022, se introdujo la cuantificación de los entregables sustantivos y facilitadores, siempre que resultase práctico, de conformidad con la resolución [75/243](#) de la Asamblea General. El Comité del Programa y de la Coordinación, en el marco de su examen del proyecto de presupuesto por programas para 2022, no reiteró su recomendación de proporcionar una cuantificación adicional de los entregables. Además, se han introducido cambios adicionales que aumentan la cuantificación de los entregables en el proyecto de presupuesto por programas para 2023, en respuesta al párrafo 25 del informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Presupuestarios ([A/76/7](#) y [A/76/7/Corr.1](#)). Se puede consultar información adicional más adelante.

La Oficina de Planificación de Programas, Finanzas y Presupuesto seguirá supervisando las redistribuciones de recursos del presupuesto ordinario, cuando se autoricen a título excepcional, y proporcionará orientación adicional a los directores de programas de diversas entidades en quienes se haya delegado autoridad para realizar dichas redistribuciones.

Se mejorarán las explicaciones de las diferencias significativas, en particular las relacionadas con los consultores y expertos, a partir del informe de ejecución financiera y los estados financieros de 2021.

*Breve descripción de la recomendación**Medidas adoptadas para aplicar la recomendación*

La Junta también recomienda que la administración pida a las entidades que mejoren el control del gasto en concepto de consultores y expertos y que lo reduzcan al mínimo, en consonancia con las solicitudes de la Asamblea General (párr. 84).

La Junta recomienda que la administración presente información sobre la ejecución respecto a los recursos relacionados con puestos que se financian con cargo a fondos extrapresupuestarios a fin de mejorar la transparencia al respecto (párr. 89).

La Junta recomienda también que la administración intensifique las medidas para revisar más estrictamente las estimaciones de los puestos con cargo a recursos extrapresupuestarios que figuran en el proyecto de presupuesto por programas a fin de garantizar, en la medida de lo posible, la exactitud de las estimaciones presupuestarias financiadas con cargo a recursos extrapresupuestarios (párr. 90).

Junta de Auditores **A/75/5 (Vol. I), cap. II**

La Junta recomienda que la administración ofrezca explicaciones independientes sobre las diferencias significativas entre el presupuesto final y los ingresos y gastos reales en las notas a los estados financieros, lo que también contribuiría a que se dispusiese de mejor información y hubiese mayor transparencia (párr. 89).

La Junta recomienda que la administración finalice las actividades para armonizar los objetos de gasto de Umoja y los objetos de gasto presupuestarios en un plazo razonable (párr. 90).

La Junta recomienda que la administración aplique un mecanismo para perfeccionar y actualizar periódicamente el contenido de los talleres y la orientación basándose en los problemas detectados y la valoración de los participantes (párr. 95).

La Junta recomienda que la administración siga racionalizando las actividades de formulación del presupuesto mediante la mejora del nuevo módulo de formulación del presupuesto y la solución de las dificultades y los problemas que se plantean en las diversas etapas del proceso, como la velocidad del sistema y la necesidad de utilizar primero Word y Excel y copiar posteriormente las cifras en Umoja (párr. 99).

En las orientaciones presupuestarias del Contralor a los jefes de las entidades, se advirtió a los directores de programas sobre la solicitud de la Asamblea General y se los alentó a reducir al mínimo los créditos para consultores.

Además de la información sobre los puestos del ejercicio en curso y del ejercicio presupuestario, la administración incluirá datos relativos a los puestos reales financiados con recursos extrapresupuestarios utilizados en el ejercicio presupuestario más reciente, a partir del proyecto de presupuesto por programas para 2023.

Se ha proporcionado información adicional a las entidades, en el contexto de las orientaciones presupuestarias sobre el proyecto de presupuesto por programas para 2023, a fin de contribuir a la realización de estimaciones más exactas de las necesidades de recursos extrapresupuestarios relacionadas y no relacionadas con puestos.

En el informe sobre la ejecución del presupuesto de 2020 se proporcionarán explicaciones independientes de las diferencias significativas.

La armonización se seguirá llevando a cabo gradualmente a lo largo de varios presupuestos anuales y se completará con la publicación del proyecto de presupuesto por programas de 2025.

Los talleres se actualizaron, y en enero de 2021 se impartieron dos nuevos talleres a solicitud de los departamentos clientes. Por tanto, la Junta de Auditores consideró que esta recomendación se había aplicado.

Se introdujeron mejoras en 2021, en el contexto del proyecto de presupuesto por programas para 2022. Se simplificaron los formularios y se dejaron de repartir los recursos entre los distintos "tipos". La información conocida se proporcionó de forma centralizada para racionalizar la formulación del presupuesto. En cuanto al módulo de la aplicación de gestión estratégica, la función de copiar y extraer permite a los usuarios utilizar el presupuesto previamente aprobado como base para la preparación de la siguiente propuesta presupuestaria, lo que reduce sustancialmente la necesidad de introducir datos. También se ha mejorado el funcionamiento del

Breve descripción de la recomendación

Medidas adoptadas para aplicar la recomendación

La Junta recomienda que la administración siga estudiando posibilidades para desarrollar en Umoja herramientas y aplicaciones que contribuyan a mejorar las prácticas de presupuestación y examen y refuerce las herramientas existentes para hacer un seguimiento más adecuado de la utilización del presupuesto respecto a los resultados (párr. 104).

sistema. La Junta de Auditores está estudiando la solicitud de considerar aplicada esta recomendación.

Se ha puesto en marcha la solución integrada de planificación, gestión y presentación de informes y se ha mejorado el módulo de la aplicación de gestión estratégica para permitir la vinculación entre la utilización del presupuesto y los resultados.
