



Asamblea General

Distr. general
22 de septiembre de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 117 y 128 del programa

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

Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Examen de la gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

“En las Naciones Unidas, la gestión basada en los resultados ha sido una tarea administrativa de escaso valor para la rendición de cuentas y la toma de decisiones”

Resumen

La gestión basada en los resultados se centra en lo que ocurre más allá del proceso de transformar insumos en productos, es decir, en los efectos (o los “logros previstos”), en los que ha de basarse la rendición de cuentas. Una limitación implícita de la gestión basada en los resultados es que al adoptar un criterio formalista para establecer cómo han de lograrse determinados efectos, puede reprimirse la innovación y la flexibilidad que se necesita para ello.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) encuentra que la implantación de la gestión basada en los resultados en la Secretaría se ha tratado como un elemento agregado a las múltiples reglas y requisitos de procedimiento que rigen la gestión de los insumos, las actividades, la vigilancia y la presentación de informes. No ha supuesto reducción alguna del volumen, alcance o minuciosidad de los marcos reglamentarios que se refieren a la gestión financiera, de los programas y de los recursos humanos. En cada una de esas formas de gestión se aplican sistemas, normas y reglamentos separados e incompatibles.

* Publicado nuevamente por razones técnicas.



La OSSI considera que las deficiencias de la gestión basada en los resultados se remontan a su diseño original, enunciado en la resolución 55/231 de la Asamblea General, relativa a la presupuestación basada en los resultados. Como primer paso hacia la gestión basada en los resultados, la resolución era inadecuada porque:

a) Excluía la posibilidad de utilizar los indicadores del desempeño para ajustar el monto de los recursos;

b) Reiteraba las limitaciones a las facultades del Secretario General de trasladar recursos entre las partidas presupuestarias relacionadas con los puestos y otras partidas.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera asimismo que:

a) Las declaraciones de la Secretaría sobre los resultados que se desprenden de las decisiones de la Asamblea General son a menudo imprecisas y la determinación del éxito no se presta a una evaluación imparcial, transparente y exacta. Los efectos son determinados invariablemente por múltiples actores y factores de riesgo externos que están fuera del control de las Naciones Unidas;

b) Muchos de los resultados previstos se expresan en función de intereses propios, sin indicar métodos de verificación viables, y la presentación de informes al respecto depende de juicios subjetivos. Las medidas de la ejecución en muchos casos no se basan en parámetros y metas precisas, y no se vigilan de manera sistemática;

c) La Oficina observa también que los “logros previstos” están relacionados en gran medida con determinadas secciones o divisiones, sin que se establezcan metas o se disponga la evaluación de objetivos que trasciendan el ámbito de las divisiones o departamentos o que engloben objetivos de más largo plazo de las Naciones Unidas en su conjunto. Por consiguiente, la gestión basada en los resultados no ha contribuido al establecimiento de prioridades en materia normativa a un nivel superior, ni ha ayudado a sentar las bases para deliberaciones estratégicas.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna ha llegado a la conclusión de que, si bien los resultados previstos se utilizan para justificar la aprobación de los presupuestos, el cumplimiento efectivo o el incumplimiento de los resultados no tiene consecuencias discernibles en la subsiguiente asignación de recursos u otros aspectos de la toma de decisiones. Los registros financieros y de los programas no coinciden. La presentación de informes sobre los resultados no se incorpora en el calendario de elaboración presupuestaria. No existen instrumentos para determinar de manera sistemática la eficacia y eficiencia de la Organización. La Oficina encuentra también que el ejercicio de la rendición de cuentas no se basa en el examen de los resultados, sino en verificar que no haya negligencia, conducta indebida o incumplimiento de las normas y los reglamentos.

Además, en las normas y los reglamentos que rigen la planificación de los programas, la presupuestación, la vigilancia y la evaluación se han desdibujado los límites entre las funciones separadas de evaluación y de vigilancia y entre la evaluación independiente y la autoevaluación.

En última instancia, dada su autoridad administrativa restringida, no está al alcance del Secretario General implantar una gestión basada en los resultados. No se trata de superar dificultades de pericia técnica. La “cultura” de la Organización no se modificará mediante la compilación de datos por “expertos” de la Secretaría. Si los resultados obtenidos en la práctica no orientan la toma de decisiones de la Asamblea

General y no se consigue simultáneamente una relajación de los controles del proceso, la gestión basada en los resultados seguirá siendo una tarea administrativa sin utilidad efectiva.

Pese a las deficiencias señaladas, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que, hasta cierto punto, la gestión basada en los resultados seguramente seguirá siendo una aspiración de la Organización. Con ese ánimo, la Oficina formula seis recomendaciones:

1. Establecer un marco normativo para determinar el posible alcance y las limitaciones de la gestión basada en los resultados en la Secretaría de las Naciones Unidas, acompañado de un marco de control interno en el que se especifique la delegación de autoridad y los criterios de toma de decisiones que han de ilustrar la gestión basada en los resultados.
2. Iniciar un examen y revisión de las reglas y los reglamentos pertinentes a la planificación de los programas, la presupuestación, la vigilancia y la evaluación.
3. Consolidar las obligaciones de presentación de informes del Secretario General a la Asamblea General.
4. Integrar los marcos de resultados de los programas en la primera etapa de la estrategia de planificación de los recursos institucionales de la Organización.
5. Actualizar y revisar todas las categorías de productos que están sujetos a planificación y vigilancia.
6. Fortalecer la capacidad técnica y metodológica de la Organización.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna eligió el tema de la gestión basada en los resultados basándose en las auditorías, inspecciones y evaluaciones previas en las que se señalaba esa estrategia como un aspecto vulnerable de la labor de la Secretaría. La Oficina observó también que la Asamblea General hizo suyo un marco de referencia para la aplicación de la gestión basada en los resultados, preparado por la Dependencia Común de Inspección. El presente informe se basa en un examen de las prácticas de las diversas entidades de la Secretaría, junto con un examen preliminar de las decisiones de la Asamblea General pertinentes a la gestión basada en los resultados, los informes de la Secretaría y evaluaciones de la gestión basada en los resultados en otras organizaciones internacionales.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
A. La gestión basada en los resultados: definiciones, mandato e instrumentos	5
B. Objetivos y metodología del presente examen	8
II. Observaciones	9
A. Claridad de los objetivos	9
B. Medidas de la ejecución	12
C. Prácticas de supervisión y evaluación	15
D. Utilidad para la toma de decisiones	18
III. Conclusiones	23
IV. Recomendaciones	24

I. Introducción

A. La gestión basada en los resultados: definiciones, mandato e instrumentos

1. En el Glosario de Términos de Supervisión y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSSI)¹ se define la gestión basada en los resultados como sigue:

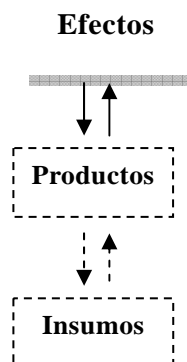
“Una estrategia de gestión por la que la Secretaría asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyan al cumplimiento de logros previstos y objetivos claramente definidos. Está dirigida primordialmente a conseguir resultados y mejorar el desempeño, integrando las enseñanzas de la experiencia en las decisiones de gestión y en la vigilancia y la presentación de informes sobre la ejecución.”

2. La presupuestación basada en los resultados, por otra parte, se define como sigue:

“un proceso de presupuestación por programas en que: a) la formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación; b) los resultados previstos deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados; y c) la labor efectiva para alcanzar los resultados se mide mediante indicadores objetivos de ejecución.”²

Gráfico I

La gestión basada en los resultados se centra en lo que ocurre después de obtener los productos



3. En su forma más esencial, tanto la presupuestación basada en los resultados como la gestión basada en los resultados parten de la hipótesis de que existe una jerarquía lógica o una cadena de relaciones causales desde los insumos, a través de los productos, hasta los efectos (y ulteriormente al “impacto”, que representa una

¹ http://www.un.org/Depts/oios/mecd_glossary/index/htm.

² Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Glossary of Monitoring and Evaluation Terms, que puede consultarse en <http://www.ppb.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>, anexo 1.

categoría separada de efectos últimos, de más largo plazo). Tanto la presupuestación como la gestión basada en los resultados encierran la intención de resaltar los resultados. En la primera se hace especial hincapié en los efectos al considerar los presupuestos, y en la segunda la atención se centra en los resultados durante todo el ciclo de planificación, presupuestación, ejecución de los trabajos, y vigilancia y evaluación. Al centrarse en los efectos, la gestión basada en los resultados supone un cambio paradigmático, pues se aparta de la cultura que propone como mayor virtud de la administración pública el cumplimiento de las normas y reglamentos pertinentes a los procesos y actividades. Siendo los efectos el principal punto de aproximación a la evaluación e información sobre el desempeño, la consecuencia lógica debería ser una reducción de los requisitos de procedimiento, sin comprometer por ello las normas de conducta profesional. Desde la perspectiva de la evaluación se establece una distinción crítica entre productos y efectos: la eficiencia está relacionada con la obtención de productos, en tanto que la eficacia está vinculada a la consecución de efectos.

4. La base legislativa del proceso de planificación y presupuestación de la Secretaría de las Naciones Unidas³ está constituida por los siguientes documentos:

a) La resolución 41/213 de la Asamblea General, en la que se estipulan las funciones de la Asamblea y de sus órganos subsidiarios en lo referente al examen del presupuesto;

b) El Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (ST/SGB/2000/8), en los que se especifican el ciclo, la estructura y la periodicidad del presupuesto, así como las responsabilidades relativas a la planificación, la supervisión y la presentación de informes.

5. En 2001, la Asamblea General decidió, en su resolución 55/231, implantar la gestión basada en los resultados, a condición de que se cumplieran las disposiciones del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programa del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, cuya aplicabilidad ha reafirmado posteriormente (véase, por ejemplo, la resolución 56/253 de la Asamblea). Más adelante, en las resoluciones 57/290B y 59/296 se dispuso que la gestión basada en los resultados se aplicara también respecto de los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz. En la resolución 55/231 se recogía el objetivo expresado por el Secretario General en su programa de reforma de 1997 de “hacer que la planificación, presupuestación, presentación de informes y supervisión dejen de centrarse en cómo se hacen las cosas para pasar a ocuparse de qué es lo que se logra” (véase A/51/590, párr. 240).

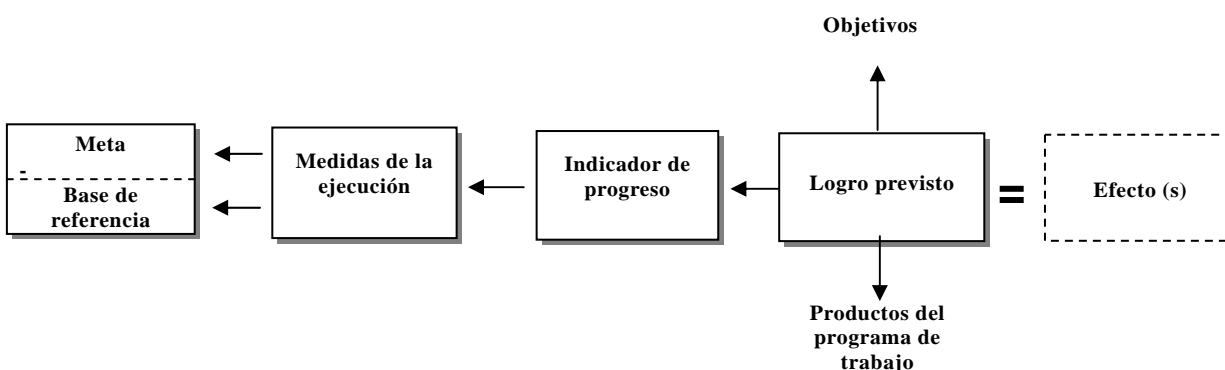
6. El Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programa del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación es también el fundamento de las instrucciones y directrices que se emiten periódicamente en apoyo de la planificación, la presupuestación y la presentación de informes sobre la ejecución. A partir del presupuesto por programas para el bienio 2002-2003, la planificación comienza con la formulación, por parte de las distintas entidades, de un marco estratégico para la

³ Comprende todos los programas financiados con recursos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

ejecución de los mandatos intergubernamentales respectivos. Ese marco estratégico se centra en los subprogramas (vinculados comúnmente a una división orgánica), respecto de los cuales se establecen objetivos generales y “logros previstos”, que corresponden a efectos más específicos a los que la división se propone contribuir en un determinado bienio. Por consiguiente, los logros previstos representan el nivel fundamental o la “unidad de cuenta” de la planificación, la presupuestación y la gestión basada en los resultados en las Naciones Unidas. Los logros previstos van acompañados de “indicadores de progreso”. En la etapa de preparación del presupuesto se añaden “medidas de la ejecución”, que indican el grado previsto de modificación de los indicadores de progreso (esto es, entre la base de referencia y el objetivo), así como una lista de los productos que han de obtenerse. En el marco estratégico para el período 2008-2009 se describe también el proceso (A/61/6 (Part one)).

Gráfico II

Los “logros” de las Naciones Unidas, que corresponden a determinados efectos, se definen junto con los diversos subcomponentes



7. Por último, las disposiciones del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programa del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación prescriben también el alcance, forma y contenido del Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS), el sistema informático que respalda la planificación de los programas y la presentación de informes sobre la ejecución. El IMDIS sirve también como medio de compilación de datos para el informe bienal del Secretario General sobre la ejecución de los programas, con el que se completa cada ciclo de planificación y gestión basada en los resultados. Para el bienio 2008-2009, la Secretaría de las Naciones Unidas, incluido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, aunque no las misiones de mantenimiento de la paz individuales, tiene 674 logros previstos, para los cuales se han establecido 1.119 indicadores de progreso, para los 214 subprogramas de las 32 secciones principales del presupuesto de la Secretaría, en comparación con 494 logros previstos y 679 indicadores de progreso en el bienio 2002-2003. La OSSI observa que no se señala ningún orden de prioridad entre los logros previstos de la Secretaría.

B. Objetivos y metodología del presente examen

8. De conformidad con el mandato de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (véase la resolución 48/218B de la Asamblea General), se seleccionó el examen de la gestión basada en los resultados, a partir de las auditorías, inspecciones y evaluaciones previas en las que se señalaba el empleo de ese método de gestión como un aspecto vulnerable de toda la Secretaría. La Oficina observa también que la Asamblea aprobó un marco de referencia para la aplicación de la gestión basada en los resultados, formulado por la Dependencia Común de Inspección (véanse la resolución 60/257 de la Asamblea y el informe del Comité del Programa y de la Coordinación (A/60/16 y Corr.1, párr. 248)) y recomendó que se utilizara como instrumento de los órganos de supervisión; por consiguiente, ese marco también se ha tenido en consideración en el presente examen. La Oficina observa además que el Comité Directivo Independiente Externo sobre el examen amplio de la gobernanza y la supervisión de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas formuló como su primera recomendación sobre la gobernanza la aplicación amplia de la gestión basada en los resultados (véase el vol. III del informe del Comité, que figura en el documento A/60/883/Add.1).

9. El objetivo general del presente examen es evaluar la eficiencia, eficacia y pertinencia del marco general de la gestión basada en los resultados en la Secretaría de las Naciones Unidas, con el fin de informar las deliberaciones de los Estados Miembros sobre las políticas futuras de la Organización. El examen se llevó a cabo desde marzo de 2007 hasta junio de 2008. El material examinado abarca un lapso más extenso, desde la implantación de la presupuestación basada en los resultados hasta el presente, haciendo especial hincapié en la documentación correspondiente al período comprendido desde 2004 hasta 2007.

10. En el presente estudio se han empleado cinco métodos importantes de reunión y análisis de datos, a saber:

a) Datos y conclusiones derivados de una serie de ocho inspecciones a fondo de la gestión basada en los resultados y la presupuestación basada en los resultados en diversas entidades de la Secretaría, que se llevaron a cabo durante el período 2007-2008: i) exámenes de la gestión basada en los resultados en la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴, y ii) exámenes de la gestión basada en los resultados en la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán y la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste⁵. Éstos comprendieron un número estimado total de 643 entrevistas individuales, 104 reuniones de grupos de discusión y un total de 1.106 encuestados (con una tasa de respuesta estimada del 15,7%);

b) Estudios temáticos recientes de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna que tienen pertinencia para la gestión basada en los resultados, por ejemplo,

⁴ Informes de la OSSI: INS-07-003, INS-07-005, INS-07-006, e IED- 08-005, respectivamente.

⁵ Informes de la OSSI: INS-07-001, INS-07-002, INS-07-004, e INS-08-001, respectivamente.

Los informes sobre la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz también se resumen en el informe INS-08-02.

sobre la utilización de datos relativos a la satisfacción de los usuarios y las consultas en la web como medidas de la ejecución⁶, la capacidad y las necesidades en materia de evaluación⁷, y el cumplimiento de los requisitos de presentación de informes sobre la ejecución de los programas⁸;

c) Un examen preliminar de los diversos informes, resoluciones, sistemas y directrices emitidos por la Asamblea General, el Secretario General y los directores de programas que se refieren, directa o indirectamente, a la gestión basada en los resultados en la Secretaría de las Naciones Unidas;

d) Un examen de la base de datos de los marcos de resultados de la Secretaría de las Naciones Unidas registrados en el IMDIS;

e) Un examen preliminar de las conclusiones de evaluaciones pertinentes a la aplicación de la gestión basada en los resultados en otras organizaciones multilaterales y en la administración pública de diversos países.

11. No existen normas internacionalmente convenidas que determinen lo que debe incluirse en un sistema de gestión basado en los resultados. El examen de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna estuvo guiado por una serie de cuestiones analíticas resumidas en cuatro grandes rubros: a) claridad de los objetivos, b) medidas del desempeño, c) prácticas de vigilancia y evaluación, y d) utilidad de la información sobre la gestión basada en los resultados para la toma de decisiones.

12. El borrador del presente informe se compartió con la administración y las observaciones del Secretario General se incorporan en el texto.

II. Observaciones

A. Claridad de los objetivos

No se ha articulado claramente el propósito de la gestión basada en los resultados

13. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que no hay un claro entendimiento común de los objetivos de la gestión basada en los resultados en la Secretaría de las Naciones Unidas. En la resolución 55/231 de la Asamblea General se confiere un mandato legislativo únicamente respecto de la presupuestación basada en los resultados. Para la tarea más amplia de la gestión basada en los resultados, la Asamblea dio su aprobación por extensión (mediante la resolución 60/257, en la que hizo suyo el marco de referencia para la aplicación de la gestión basada en los resultados formulado por la Dependencia Común de Inspección, que había sido presentado al Comité del Programa y de la Coordinación y recomendado por éste a la Asamblea). Basándose en el marco de referencia de la Dependencia Común de Inspección, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación adoptó también la gestión basada en los resultados como instrumento de reforma y procedió a auspiciar la formación de una “comunidad de

⁶ Informe de la OSSI: IED-2006-005.

⁷ Informe de la OSSI: IED-2006-006.

⁸ Véanse los informes de la OSSI: INS-COM-08-001 (Compliance with programme performance documentation at end of 2006-2007 biennium); INS-COM-07-002 (IMDIS 18-month reporting status).

usuarios” de esa práctica (véase CEB/2005/HLCM/R.6, párr.48). Además, de conformidad con la resolución 61/245, el Secretario General ha presentado a la Asamblea General un examen de la gestión basada en los resultados en el contexto de la rendición de cuentas, la gestión del riesgo y el control interno (A/62/701). *En sus observaciones sobre el borrador del presente informe, el Vicesecretario General afirmó que la Secretaría ha venido ejecutando una presupuestación basada en los resultados, y no una gestión basada en los resultados, y que si bien esos términos están relacionados entre sí y a menudo se utilizan indistintamente, de hecho se trata de dos conceptos de gestión diferentes.*

14. El examen de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna se basa en el entendimiento de que al introducir la presupuestación basada en los resultados en la Secretaría, se tenía la intención de que fuera un paso hacia la gestión basada en los resultados⁹. Sin embargo, la Oficina advierte que ni en la resolución 60/257 ni en ninguna otra resolución de la Asamblea General se define explícitamente lo que debe aportar a la Organización la gestión basada en los resultados. La Oficina observa que hay diversas opiniones, desde quienes consideran ese tipo de gestión con criterio restrictivo y la ven como un instrumento de presentación conveniente para la recaudación de fondos (CEB/2007/HLCM-HLPC/XIII/2, párr. 9) o como un mecanismo para informar sobre el cumplimiento, hasta quienes estiman que la gestión basada en los resultados está dirigida a modificar la “cultura” interna de la Organización o a facilitar una reforma más fundamental del funcionamiento de las Naciones Unidas en lo que concierne al establecimiento de prioridades estratégicas (E/2007/69, párr. 69).

15. Como señaló la Dependencia Común de Inspección, en la práctica, las expresiones “gestión basada en los resultados” y “presupuestación basada en los resultados” suelen emplearse indistintamente en la Secretaría (JIU/REP/2006/6, párr. 31). Observamos a ese respecto que en las directrices originales sobre la presupuestación basada en los resultados¹⁰ se indica que ésta no se refiere únicamente a los presupuestos, sino también encierra la posibilidad de producir un cambio de la gestión estratégica, la rendición de cuentas y las responsabilidades. Los objetivos de la gestión basada en los resultados se han expresado de manera más explícita en el contexto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del que forman parte varias entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas¹¹ y para el cual se han acordado definiciones y se ha preparado material normativo y de orientación¹².

⁹ La OSSI señala también que en la resolución 55/231 de la Asamblea General se hace referencia a la aplicación gradual de esas medidas.

¹⁰ Pueden consultarse en <http://ppbd.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>.

¹¹ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de Hábitat, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Departamento de Información Pública, la Oficina del Alto Representante para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

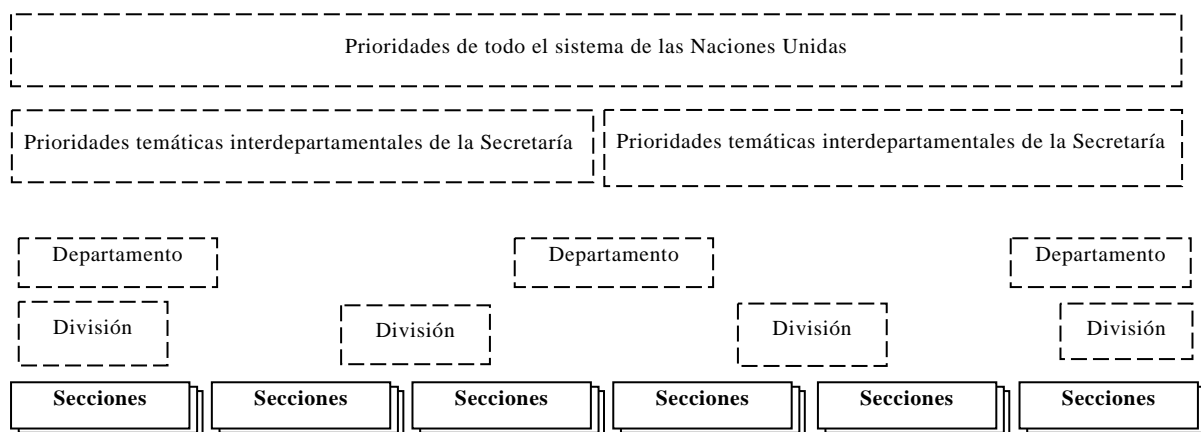
¹² Véase, por ejemplo, http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc

Los logros previstos no son necesariamente la máxima prioridad de la Organización

16. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que los logros previstos representan el único nivel de formulación de resultados para el que se establecen indicadores u objetivos de ejecución mensurables. En realidad, los logros previstos corresponden normalmente a la labor de determinadas secciones. No se ofrecen formulaciones análogas de los resultados, con indicadores y objetivos de ejecución asociados, a nivel de las divisiones, los departamentos o las secciones del presupuesto, ni para las Naciones Unidas en su conjunto. Por consiguiente, la gestión basada en los resultados no aporta ningún grado de cuantificación o elementos de prueba al debate estratégico y la adopción de decisiones sobre las más altas prioridades de la Organización. Los funcionarios de las Naciones Unidas a menudo expresan su frustración por el hecho de que no exista un marco claro para la dirección y coordinación general en la Secretaría. Al mismo tiempo, reconocen que es necesario adaptar la gestión basada en los resultados a los múltiples entornos en que se desenvuelven las operaciones de las Naciones Unidas. La OSSI observa que, como lo corroboran los resultados de las encuestas y el testimonio personal de prácticamente todos los interesados de los programas de la Secretaría de las Naciones Unidas examinados, el proceso de planificación y presupuestación no facilita un nivel adecuado de debate estratégico y adopción de decisiones. El proceso presupuestario se centra primordialmente en el escrutinio de puestos y otros insumos, sin que se haga una clara referencia a las prioridades estratégicas o a contribuciones anteriores a los efectos finales.

Gráfico III

Los logros previstos no son los que ocupan los primeros puestos en la jerarquía de cuestiones estratégicas que han de tratar las Naciones Unidas



Cuanto más orientados hacia los resultados son los objetivos, más difícil es determinar la atribución y la rendición de cuentas

17. Aunque la gestión basada en los resultados supone la intención de ampliar la rendición de cuentas más allá del proceso, de modo que comprenda también el logro de resultados, se plantea el dilema de una consiguiente pérdida de precisión de los controles. Cuando múltiples agentes y factores inciden en los resultados últimos,

aumenta el grado de incertidumbre, riesgo e influencia externa, y disminuye la posibilidad de atribuir el cambio a los diversos elementos que intervienen en él. De hecho, al insistir en que los objetivos operacionales estén orientados en mayor grado hacia los efectos o el impacto, se hace más difícil codificar la práctica mediante normas y reglamentos. Cuanto más se intenta reducir la consecución de resultados a una cuestión de procedimiento, es más probable que ello sofoque la innovación y la flexibilidad que se necesitan para alcanzarlos.

18. Las entrevistas con el personal directivo y los funcionarios de la Secretaría indican que comprenden muy bien los problemas de atribución que plantea la gestión basada en los resultados. Los funcionarios son plenamente conscientes de que su autoridad es limitada y de que los resultados a menudo dependen de acciones que están fuera de su control y, en particular, conocen cuáles son las cosas por las que no sería razonable atribuirles responsabilidad. Por ello, los directores suelen sentirse más cómodos con exposiciones de los resultados que corresponden a aquello que pueden controlar. Los insumos, las actividades y los productos pueden someterse a vigilancia y la rendición de cuentas en ese caso no es motivo de controversia. La OSSI observa que el grado de precisión con que se puede definir la posible atribución y rendición de cuentas se deriva del material de orientación original en que se emplea la siguiente definición: “Los logros son consecuencia o efecto directo de la generación de productos y llevan al cumplimiento de un objetivo determinado”². Esto se presta a interpretaciones que trivializan las relaciones causales que están en juego. El hecho de que los productos deban incidir de manera significativa en los logros previstos no significa necesariamente que así sea.

B. Medidas de la ejecución

Cuando se miden los logros previstos, muchos ya no son efectos

19. A partir de su inspección de las diversas entidades, así como del examen de los marcos de resultados de la Secretaría consignados en el IMDIS, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna encontró que el grado de orientación hacia los resultados que se refleja en los logros previstos varía ampliamente. Aunque algunos logros reflejan efectivamente cambios a nivel de los efectos finales, hay también muchos logros previstos e indicadores de ejecución asociados que se han formulado en términos de actividades y productos, generalmente del número de reuniones organizadas, visitantes de sitios web o volumen de documentos publicados, Estados Miembros que asisten a las reuniones o participan en proyectos, o menciones de la labor de una sección determinada. En algunos programas que la Oficina estudió a fondo, la mayor parte de los logros previstos se habían formulado en esos términos. Al mismo tiempo, la Oficina encontró casos de incongruencia lógica entre los logros previstos, por una parte, y los indicadores, por otra; es decir, se trata de dos fenómenos sustantivos diferentes.

20. Por ejemplo, un logro previsto puede expresarse como la “aplicación efectiva de los resultados de conferencias mundiales”, en tanto que el indicador correspondiente puede no expresarse en términos de los resultados propiamente dichos, sino del grado de satisfacción manifestado por los participantes en una determinada reunión que ha apoyado la división de que se trate. En otros casos, la medición se reduce a relacionar el número de participantes en reuniones para las cuales las Naciones Unidas han sufragado los gastos de viaje y viáticos, o las

medidas de la ejecución se expresan en función de los recursos humanos o la cuantía de la financiación recaudada por la división o sección respectiva.

Las medidas no son necesariamente objetivas ni precisas

21. En varias de las inspecciones de la gestión basada en los resultados que llevó a cabo la OSSI, se encontró que la mayor parte de los indicadores no cumplían los criterios “SMART” (para obtener resultados específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada), lo que significa, en breve, que eran un mal reflejo sustantivo del logro previsto respectivo o que no era posible vigilarlos en la práctica. En muchos casos, la observación de los indicadores dependía fundamentalmente del juicio subjetivo de los directores de los programas correspondientes (por ejemplo, cuando se basaban en las “iniciativas de importancia crítica” de una determinada división o las “medidas de importancia clave” adoptadas por los Estados Miembros). En otros casos, los datos sobre los resultados de los programas se basan en información anecdótica obtenida con una metodología inadecuada, o son del todo inexistentes. Un ejemplo ilustrativo es el de los beneficios a los usuarios, en principio el elemento clave para definir los logros previstos, como se indica en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la calificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (Regla 105.4 a) iii): “... los beneficios o las modificaciones que habrán de percibir los usuarios o beneficiarios...”. En un examen de las prácticas de 22 departamentos de la Secretaría¹³, la OSSI encontró que la definición de los usuarios no era coherente, y la determinación de los beneficios o la satisfacción a menudo se basaba en metodologías poco rigurosas. La Oficina encontró que en varios casos se habían realizado estudios sobre una actividad o un producto considerado generalmente como un éxito, y que por tanto no era típico de toda la gama de servicios que se precisan para avanzar hacia un logro determinado. De manera semejante, se observaron varios casos en que el grado de satisfacción se había medido con métodos sesgados, en los que el número o la formulación de las opciones de respuesta se inclinaban hacia una calificación favorable. La Oficina observó asimismo que hay divergencias en las prácticas empleadas para proteger el anonimato de quienes responden a las encuestas.

Lo que se mide es todo lo que se hace

22. Otro aspecto de la gestión basada en los resultados en que se utilizan indicadores que se oponen intrínsecamente al concepto de esa orientación son las fórmulas estandarizadas relativas a la dirección y gestión ejecutivas, prescritas en las instrucciones para la elaboración del presupuesto. Todos los indicadores definidos de antemano se expresan en función de hitos administrativos o burocráticos que no siempre guardan relación con los logros previstos, que son de carácter mucho más sustantivo. En las instrucciones para la elaboración del presupuesto correspondientes a los bienios 2004-2005 y 2006-2007¹⁴ se especificaba como un logro previsto estándar que “El programa de trabajo se gestiona eficazmente y cuenta con el apoyo efectivo de los recursos humanos y financieros”, y se estipulaban como indicadores asociados la “Obtención de

¹³ Informe de la OSSI: IED-2006-005.

¹⁴ Véase <http://ppbd.un.org/bi04/Instructions.doc>, anexo 6, párrafo 31; y <http://ppbd.un.org/Bi06/>, anexo 5, párr. 52.

productos y prestación de servicios oportuna”, la “Contratación y colocación oportunas del personal” y la “Plena utilización de los recursos”. Sin embargo, lo que así se mide, esto es, la puntualidad y los gastos, ciertamente no son efectos en el sentido de la gestión basada en los resultados. Al mismo tiempo, el concepto de eficacia se trivializa al asociarlo con la actividad y el proceso, en vez de vincularlo a la consecución de efectos.

23. Por otra parte, la OSSI encontró que, respecto de algunos marcos de resultados, los órganos intergubernamentales habían especificado indicadores de progreso correspondientes a efectos que eran sin duda convenientes, pero de los cuales se debería responsabilizar a las entidades respectivas. Puede señalarse como ejemplo el marco de resultados de la propia Oficina de Servicios de Supervisión Interna para el cual, respondiendo a la voluntad de la Asamblea General, se han establecido indicadores en función del grado de aplicación de las recomendaciones sobre la supervisión. La Oficina hace notar que esto encierra un falso incentivo, que la llevaría a concentrarse en recomendaciones que puedan aplicarse fácilmente.

Las bases de referencia y los objetivos de las medidas de la ejecución pueden ser incoherentes o del todo inexistentes

24. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna encontró que no se habían registrado observaciones respecto de una cuarta parte de los 974 indicadores especificados para el bienio 2004-2005¹⁵. Entre aquellos para los que se habían formulado observaciones, una alta proporción exigía un alto grado de valoración subjetiva. Además, al margen de la selección de indicadores, se plantea el problema de establecer objetivos. El material de orientación de la planificación estratégica y las instrucciones presupuestarias no ofrecen indicaciones precisas de cómo deben definir los directores sus aspiraciones, entre lo que pueden conseguir con relativa certeza y sus metas ideales. Se observaron varios casos en que los indicadores de progreso no guardaban relación alguna con las medidas de la ejecución. Como ejemplo de esa incoherencia entre los logros previstos, los indicadores de progreso y las medidas de la ejecución puede señalarse un caso en que “el fortalecimiento de la capacidad nacional para...” (estipulado como logro previsto), se verificaba utilizando como indicador de progreso el “número de países que aplican (por ejemplo, legislación)...”, en tanto que la medida de la ejecución se basaba en “el número de delegaciones que asisten a...”. En otros casos, al aprobar el presupuesto no se habían establecido bases de referencia u objetivos para medir la ejecución. En vista de que no existe ningún requisito que imponga disciplina en la asignación de recursos constatando previamente la viabilidad de los resultados que se espera alcanzar, los directores de los programas pueden establecer sus propios objetivos de desempeño después de iniciado el bienio. Esto lo pueden hacer fijando retrospectivamente bases de referencia que habían quedado “por determinar” en el momento de la aprobación del presupuesto, sustituyendo una medida por otra, o introduciendo elementos de medición enteramente nuevos.

La evaluación del desempeño está ligada en último término a los insumos y productos

25. Tanto en las deliberaciones de la Asamblea General como en la gestión interna, los conceptos de medición y evaluación del desempeño siguen orientados

¹⁵ Informe de la OSI: IED-2006-6.

primordialmente hacia el escrutinio de los insumos, las actividades y los productos, y no hacia los resultados finales. Esto ocurre en todos los ámbitos de la gestión de los programas, financiera y del personal. El Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (Párrafo 6.1 y Regla 106.1) estipula que el progreso de los programas se medirá por el grado de obtención de los productos finales. La resolución 55/231 de la Asamblea General prescribe que los recursos solicitados deben justificarse en función de las necesidades para la consecución de los productos. En los informes sobre la ejecución del presupuesto se analizan los gastos en relación con las consignaciones de las diversas partidas. Además, la tasa de aplicación de los productos, y en particular la concordancia entre la obtención efectiva de éstos y el programa de trabajo aprobado por mandato legislativo, sigue siendo el aspecto de la evaluación de la ejecución de los programas en el que más insiste la Asamblea¹⁶. Para el bienio 2008-2009, se han aprobado así más de 44.000 productos. En lo que respecta al personal de la Secretaría, una consecuencia de la gestión basada en los resultados que se señala a menudo es que puede librarlos de la aplicación de reglamentos detallados y onerosos, siempre que observen normas apropiadas de conducta profesional. Sin embargo, la OSSI encuentra que la introducción de la gestión basada en los resultados no ha traído consigo una reducción discernible del alcance, detalle o volumen general del esfuerzo asociado con las normas y los reglamentos establecidos para guiar y controlar las acciones del personal directivo y los funcionarios.

C. Prácticas de supervisión y evaluación

La supervisión y la presentación de informes están fragmentadas en múltiples cauces

26. Las prácticas de supervisión de la Secretaría se basan en procedimientos, sistemas y cauces de presentación de informes separados que corresponden, respectivamente, a los procesos de planificación financiera, programática y de los recursos humanos. En cada uno de los tres cauces se aplican diversos conceptos del éxito y el desempeño, que no pueden conciliarse o compararse fácilmente. Los informes sobre la ejecución del presupuesto se basan en los gastos por partidas presupuestarias, en tanto que los informes sobre la ejecución de los programas presentan los productos por subprogramas. En los planes de trabajo individuales se emplean descripciones genéricas de las actividades, en vez de utilizar los marcos de resultados sustantivos que justifican los presupuestos de las respectivas dependencias orgánicas. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna reconoce que las diferentes funciones de la Organización exigen diferentes tipos y grados de minuciosidad de la información pero entiende también que la gestión basada en los resultados tiene por fin ofrecer a los diversos sectores interesados una visión general de la labor y del desempeño de la Organización. El Secretario General ha señalado que se necesitará una mejor correlación entre los datos presupuestarios y los registros de los productos, para promover el progreso hacia la gestión basada en los resultados (A/61/826, párr. 15), y la Oficina concuerda con su opinión de que: “la

¹⁶ Como lo demuestra el tiempo que dedica el Comité del Programa y de la Coordinación al examen del informe sobre la ejecución de los programas.

separación de la planificación y presentación de informes financieros y sobre los programas contribuye directamente a los problemas de gobernanza de la Organización, pues impide determinar la eficacia y entorpece la consideración estratégica de las cuestiones sustantivas” (A/60/733, párr. 20).

Cuadro

Cauces separados de planificación y presentación de informes sobre la ejecución

	<i>Gestión financiera</i>	<i>Gestión de los programas</i>	<i>Gestión del personal</i>
Procedimientos	ST/SGB/2003/7	ST/SGB/2000/8	ST/SGB/2007/4 y ST/SGB/2007/3
Sistema informático	Sistema Integrado de Información de Gestión (IMIS)	Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS)	Sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional (e-PAS)
Exámenes	Informe (primero y segundo) sobre la ejecución del presupuesto (A/61/593 y A/62/575)	Informe sobre la ejecución de los programas (A/63/70)	Evaluación anual de la actuación profesional

27. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que en muchas resoluciones de la Asamblea General se ha expresado apoyo a la consolidación de informes (por ejemplo, en las resoluciones 57/300, párr. 20, la resolución 58/316, anexo, párr. 6 y la resolución 59/313, párr. 16), pero que el formato propuesto para un informe anual consolidado no ha recibido la aprobación de los Estados Miembros (véanse los documentos A/62/352 y A/62/164). La Oficina considera indispensable que los informes del Secretario General relativos a la ejecución se consoliden, uniendo los múltiples cauces fragmentados que existen actualmente, y propone que se reconsidere la hipótesis de que el informe resultante debería complementar los informes actuales (véase la resolución 60/283, sección V, párr. 5). Esto no debe impedir que los futuros sistemas y prácticas de la gestión basada en los resultados se adapten a las circunstancias particulares de los diversos subsectores y entidades.

28. La Oficina observa con preocupación que la integración de la información sobre la ejecución de los programas no se ha identificado claramente como un componente necesario que debe incorporarse en el sistema propuesto de planificación de los recursos institucionales (véase A/62/510), que se está elaborando como parte de la estrategia de la tecnología de la información y las comunicaciones para la Secretaría (véase A/62/793). La Oficina subraya que si la estrategia de planificación de los recursos institucionales ha de hacer posible que la Organización responda al criterio establecido de que “la ausencia de un sistema de información integrado para la gestión de los recursos está mermando gravemente la capacidad de las Naciones Unidas para obtener resultados con eficacia y eficiencia” (véase A/62/510, resumen), los marcos de resultados de los programas deben ser parte integrante de dicha estrategia.

La comparabilidad de los datos dentro de los programas o entre ellos se limita, en el mejor de los casos, a los productos

29. Desde la perspectiva de la gestión basada en los resultados, los productos sólo tienen importancia en la medida en que contribuyen a los efectos. Sin embargo, los productos son el nivel máximo en el que existe un cierto grado de agregación y comparabilidad de los datos. La OSSI ha observado que los registros del IMDIS indican que el número total de productos generados por la Secretaría disminuyó de 51.333 durante el bienio 2002-2003, a 45.714 durante el bienio 2006-2007. Las categorías de productos comunes que se someten a vigilancia actualmente son: la prestación de servicios sustantivos a reuniones, la documentación para reuniones, los grupos de expertos y relatores y los servicios de depositario; las publicaciones periódicas; las publicaciones no periódicas; otras actividades sustantivas; los servicios de asesoramiento; los cursos de capacitación, seminarios y talleres; las becas y donaciones; los proyectos sobre el terreno; los servicios de conferencias, la administración y la supervisión. La OSSI hace notar que las categorías reflejan primordialmente la labor de las Naciones Unidas en la década de 1970 o aún antes y no captan la diversidad de tareas que exige la gran ampliación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas sobre el terreno en los ámbitos del desarrollo, el mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria. La Oficina recomienda por tanto que se revise de manera exhaustiva la tipología de los productos de la Secretaría.

Las evaluaciones que se realizan son demasiado pocas para influir periódicamente en la toma de decisiones

30. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que en múltiples ocasiones se ha pedido que se fortalezca la evaluación en la Secretaría las Naciones Unidas (por ejemplo, en las resoluciones 37/234, 48/218 B, 53/207, 58/269, 59/275 y 60/257 de la Asamblea General). Como se indica en el estudio de la Oficina sobre la capacidad y las necesidades de evaluación en la Secretaría¹⁷, la capacidad general de evaluación a nivel central y de los programas y subprogramas es inadecuada. Esto se debe a la insuficiencia de recursos financieros y de personal, la disparidad de las competencias, y la falta de apoyo del personal directivo superior. Los presupuestos para la evaluación siguen siendo escasos, aunque se observan algunas mejoras. La capacidad se ha ampliado, como indican tres medidas distintas (la dedicación exclusiva a la función de evaluación, las políticas de evaluación y el alcance de ésta). En el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009, los directores de los programas estiman que unos 44,5 millones de dólares se dedicarán a las actividades de supervisión y evaluación, lo que representa un aumento del 78% respecto del bienio 2006-2007. Sin embargo, aún teniendo en cuenta esos aumentos, los recursos dedicados a la evaluación siguen siendo inferiores a la base de referencia, que consistiría en destinar entre el 1% y el 3% del costo total de los programas a las actividades de evaluación, como sugirió la Dependencia Común de Inspección en su informe sobre las carencias en la supervisión en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2006/2). La información disponible derivada de las evaluaciones de los resultados sigue siendo limitada en su alcance, profundidad, rigor y periodicidad (A/60/733, párrs. 35 y 39).

¹⁷ Informe de la OSSI: INS-07-002.

31. El Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación corrobora la importancia general de la función de evaluación, especialmente al disponer que “todos los programas se evaluarán en forma regular y periódica” (Regla 107.2). Sin embargo, también introduce ambigüedad en las funciones y responsabilidades, especialmente en lo que respecta a la evaluación en relación con la supervisión, el examen y la presentación de informes periódicos sobre la ejecución de los programas. Tampoco establece una clara distinción entre el carácter complementario y las funciones de la autoevaluación (que auspician los directores de los programas respectivos), por oposición a la evaluación independiente (que realizan órganos de supervisión que no están sujetos a la autoridad de los directores de los programas evaluados). Al mismo tiempo, la OSSI observa que los vínculos entre la evaluación, la planificación y la presupuestación siguen representando un desafío importante (véase la resolución 61/235 de la Asamblea General, párr. 17).

D. Utilidad para la toma de decisiones

Los informes sobre los resultados de los programas se elaboran para cumplir con cierto requisito, no porque son de utilidad para los directores de los programas

32. A partir de sus observaciones previas, cuando estaba estrechamente asociada al informe sobre la ejecución de los programas, confirmadas luego mediante entrevistas y estudios de grupos temáticos, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna considera que la presentación de informes sobre los resultados de los programas de los departamentos está motivada en gran medida por el afán de cumplir instrucciones, más que por la utilidad que puede tener para sus propios fines. El IMDIS, en particular, se considera de poca utilidad práctica para los directores de los programas al adoptar decisiones operacionales. Aunque las prácticas a este respecto varían, hay una tendencia general a incorporar en el IMDIS los datos sobre la ejecución únicamente cuando están próximos a expirar los plazos establecidos por la Sede de las Naciones Unidas. Al finalizar el bienio 2006-2007, de las 34 secciones del presupuesto, sólo respecto de cuatro se habían incorporado al IMDIS datos básicos actualizados referentes a todas las observaciones periódicas previstas de los indicadores de progreso¹⁸. Para fines del bienio 2004-2005, no se habían reunido datos respecto del 44% de las observaciones planificadas de los indicadores de progreso¹⁹, y sólo un departamento había reunido información sobre todos los puntos de observación previstos. Sin embargo, poco antes de finalizar los plazos definitivos, el cumplimiento de los requisitos de presentación de informes aumenta rápidamente. También en las misiones de mantenimiento de la paz, es evidente que los marcos de la gestión basada en los resultados no han adquirido un alto grado de utilidad en las decisiones operacionales, fuera de la justificación nominal de la aprobación del presupuesto²⁰. Por consiguiente, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna concuerda plenamente con el Secretario General en

¹⁸ Informe de la OSSI : INS-COM-08-001.

¹⁹ De una muestra de 24 departamentos, como se indica en el informe de la OSSI IED-2006-006, párr.36.

²⁰ Como observa también la Dependencia Común de Inspección en el documento JIU/REP/2006/1, párr. 7.

que (A/62/701, párr. 64): “Las actividades de planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación, incluida la presentación de informes sobre los resultados obtenidos, se consideran más bien una cuestión de cumplimiento y no un instrumento de gestión que permite entender qué ha dado resultado y por qué.”

La Asamblea General ha prohibido expresamente que los resultados de los programas influyan en la asignación de recursos

33. En su examen de la gestión basada en los resultados en las diversas entidades, así como en su examen preliminar de la documentación derivada de las deliberaciones de los órganos intergubernamentales, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna encontró que el logro de los objetivos de los programas, o su incumplimiento, en última instancia tiene poca repercusión en la asignación de los recursos, la planificación del trabajo o la evaluación del desempeño del personal directivo (A/60/692, párr. 74). Las decisiones se basan en otros criterios, que no pueden identificarse fácilmente. En lo que respecta a las operaciones de mantenimiento de la paz, los marcos de la presupuestación basada en los resultados siguen una trayectoria completamente diferente a los “planes de ejecución de la misión”, que son los planes que orientan efectivamente la gestión de la misión. No existe una condición que es fundamental para vincular la presupuestación basada en los resultados a la rendición de cuentas, esto es, que en la formulación a priori y la evaluación ex post facto haya claridad sobre cómo utilizar la información²¹. Estas conclusiones coinciden con la de una evaluación reciente de la gestión basada en los resultados en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, según la cual: “Adaptar la labor en función de los resultados es la piedra angular de un sistema eficaz de gestión basada en los resultados. El presente estudio no ha encontrado pruebas convincentes de que los resultados influyan en la administración”²².

34. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna encuentra que una limitación crítica de la resolución original relativa a la presupuestación basada en los resultados (la resolución 55/231) es la disposición de que los indicadores de progreso no deben “utilizarse como un método para ajustar el nivel de los recursos aprobados” y que “los recursos solicitados deben seguir justificándose sobre la base de las necesidades para la consecución de los productos”. En la resolución se reiteró también que toda transferencia de fondos entre objetos de los gastos relacionados con puestos y objetos de los gastos no relacionados con puestos debería seguir contando con la aprobación previa de la Asamblea. La OSSI considera que las decisiones relativas a la asignación de recursos en ninguna circunstancia pueden estar atadas automáticamente al desempeño en el pasado. Sin embargo, la disposición mencionada anteriormente parece oponerse al concepto mismo de la gestión basada en los resultados. Como señaló el Comité Directivo Independiente para el examen amplio de la gobernanza y la supervisión, los debates y la adopción de decisiones sobre cuestiones administrativas y presupuestarias normalmente se dedican a cuestiones detalladas relacionadas con los puestos individuales y otros objetos de gastos, en lugar de a las necesidades estratégicas (véase vol. III, párr. 18, del informe del Comité, que figura en el documento A/60/883/Add.1). En consecuencia, el sistema de gestión del presupuesto y los gastos (INMIS) se basa en las partidas presupuestarias y no permite la agregación o comparación de los gastos en el nivel de los logros. La Oficina observa también que, dada la estructuración del

²¹ Como señala el Secretario General en el documento A/54/456, párr. 70.

²² Evaluación de la gestión basada en los resultados en el PNUD, secc. 3.2.2, pág. 29, 2008.

ciclo presupuestario, cuando se presenta el informe sobre la ejecución de los programas respecto de un determinado bienio, la Asamblea ya ha concluido sus deliberaciones sobre el presupuesto del próximo bienio. Este desfase se ha conocido desde el principio y la Oficina concluye que poco ha cambiado desde que el Secretario General observó (A/57/387, párr. 164) que “Los sistemas vigentes para la presentación de informes acerca de la marcha de los programas y su evaluación no tienen efectos prácticos en cuanto a los planes futuros ni a las decisiones relativas a la asignación de recursos”.

No existe un vínculo directo con la evaluación individual de la actuación profesional

35. En las prácticas de gestión del personal es particularmente difícil evaluar la actuación profesional en términos de su contribución a los resultados finales. En las directrices del sistema electrónico de evaluación de la actuación profesional (e-PAS) se formaliza el requisito de que los planes de trabajo de la organización se examinen junto con los planes de trabajo individuales. En la práctica, hay poca congruencia entre los marcos de resultados de los programas y los planes individuales de los directores respecto del desempeño. El Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación de hecho proscriben el intercambio de información entre la evaluación de los programas y los sistemas de evaluación de la actuación profesional de los funcionarios (Regla 107.3 e)).

36. Actualmente no se prevén sanciones individuales por el incumplimiento de los resultados previstos (A/60/846/Add.6, párr. 39). La mayoría de los funcionarios de la Secretaría expresaron la opinión de que, en el examen de su actuación profesional, cumplir los requisitos administrativos se considera más importante que alcanzar los objetivos operacionales o de los programas (como se indica en el documento A/62/701, párr. 39). Asimismo, casi todos están en desacuerdo con la afirmación de que el e-PAS se utiliza debidamente para documentar y evaluar el desempeño. Sólo unos pocos funcionarios consideran que los mejores candidatos son seleccionados normalmente para el ascenso. El hecho de que no haya acusaciones de conducta profesional indebida u otras faltas y el cumplimiento de las normas y reglamentos son los criterios más fácilmente comprensibles para el ejercicio de la rendición de cuentas y la administración interna de justicia. Esto es plenamente comprensible, pero se opone al concepto de la gestión basada en los resultados, que se centra precisamente en lo que ocurre más allá del procedimiento.

37. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna encomia decididamente la articulación y reciente divulgación de los pactos del Secretario General con los Secretarios Generales Adjuntos. Aunque la iniciativa está orientada esencialmente hacia los insumos, representa un adelanto importante de la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, la Oficina desea señalar que la única sanción o recompensa potencial concreta relacionada con los pactos que se menciona en la documentación disponible es que “si constantemente no se alcanzaban las metas, se les podría retirar [a los directores] la autoridad delegada en ellos en materia de contratación y colocación de personal” (A/61/319, párr. 7). Hasta donde conoce la Oficina, nunca se han hecho efectivas tales sanciones pero, lo que es más importante en este contexto, aún si se aplicaran, las sanciones se referirían a los insumos, no a los resultados.

Se piensa que el sistema oficial de toma de decisiones es inadecuado, lo cual ha dado lugar a la aparición de procesos paralelos

38. Las encuestas y entrevistas indican que muchos funcionarios de la Secretaría consideran que el ciclo oficial de planificación, presupuestación y presentación de informes que existe actualmente es inflexible y no admite modificaciones. Por ello, varias entidades de la Secretaría han establecido disposiciones separadas y paralelas para la gestión de los fondos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo y de recursos extrapresupuestarios. A juicio de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, hay que entender esos esfuerzos como una respuesta razonable a las limitaciones de la gestión basada en los resultados como las que se señalan en el presente informe. Esos procesos pueden basarse en la formulación de prioridades globales separadas, conjuntos separados de metas de los planes de trabajo operacionales, foros separados para el diálogo con los Estados Miembros, cuentas y contabilidad separadas, sistemas informáticos separados para respaldar la supervisión, y calendarios e informes separados sobre el progreso alcanzado en función de los objetivos previstos. A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la asistencia oficial para el desarrollo basada en los proyectos, el proceso de asignación de recursos del presupuesto ordinario de la Secretaría consiste en el ajuste incremental de una serie de gastos que son en gran medida fijos y recurrentes (por ejemplo, los correspondientes a los puestos), lo que limita incluso la posibilidad de utilizar la información sobre el desempeño generada por la gestión basada en los resultados para ilustrar la toma de decisiones sobre los recursos.

Los conocimientos técnicos para la gestión basada en los resultados son deseables y necesarios, pero no son suficientes

39. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que el concepto de que la gestión basada en los resultados es una cuestión de competencia técnica se incorporó en la resolución inicial sobre la presupuestación basada en los resultados (resolución 55/231, párr. 28) y ha sido reafirmada posteriormente en múltiples pronunciamientos. La Oficina encuentra que el personal de la Secretaría a menudo pide que se le proporcionen más recursos, capacitación y formación técnica en relación con la gestión basada en los resultados. En vista de que las obligaciones de presentación de informes constituyen una motivación importante, correspondió a la Oficina, como extensión de su responsabilidad previa por el informe sobre la ejecución de los programas, apoyar, promover y fomentar la gestión basada en los resultados. La Oficina considera que, en función del tiempo dedicado al proceso de preparación del informe sobre la ejecución de los programas, los recursos empleados por la Secretaría han sido modestos, aunque varían de un programa a otro. Asimismo, los gastos de la formación y el fomento de la capacidad relacionados con la gestión basada en los resultados han sido escasos²³, y en gran medida insuficientes. Si se considera el tiempo y el dinero invertido en instrumentos y prácticas definidos más ampliamente como pertinentes a la gestión basada en los resultados, esto es, la planificación, presupuestación, supervisión y evaluación en general, el monto total de los recursos utilizados es más sustancial²⁴.

²³ El presupuesto agregado total asignado específicamente al fomento de la capacidad para la gestión basada en los resultados desde 2001 asciende a 278.282 dólares.

²⁴ La OSSI observa que, según se indica en el párrafo 162 del documento A/57/387, se calculó que se habían dedicado aproximadamente 10,3 millones de dólares de tiempo de personal de la

40. La OSSI no duda de que se necesita una base de recursos sólida para garantizar la calidad de la presentación de informes y la evaluación. Al mismo tiempo, sostiene que la gestión basada en los resultados no puede tratarse como una actividad que se ve restringida principalmente por la falta de competencia técnica del personal de la Secretaría. Tampoco es una función que el personal directivo pueda delegar a especialistas en supervisión y evaluación como principales encargados. La supervisión y evaluación no podrán nunca compensar la falta de claridad de las metas y objetivos, o el hecho de que nadie responda por su cumplimiento. La cultura de la Organización no se transformará con los esfuerzos que realice en ese ámbito el personal de la Secretaría (opinión que se consigna en el párrafo 26 de la resolución 62/236 de la Asamblea General). Por importantes que sean los recursos desplegados para cumplir esas funciones, la mayor disponibilidad de información fáctica, independientemente de su precisión, frecuencia y pertinencia, no conducirá por sí sola a un proceso más racional de toma de decisiones. Según la experiencia de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, un factor fundamental que explica la dificultad para el progreso en este ámbito es que la integración de la información sobre el desempeño en la gestión y presupuestación del sector público no es primordialmente un problema técnico que pueda confiarse a “expertos” como los que se encargan de medir y evaluar el rendimiento²⁵.

En el examen reciente de la gestión basada en los resultados, no se hizo hincapié suficiente en la necesaria función de la Asamblea General

41. En su respuesta al borrador del presente informe, la administración afirmó que en las propuestas que figuran en el informe A/62/701 *se presenta una estrategia práctica que comprende varias etapas y que representa la única forma viable de aplicar la gestión basada en los resultados*. La OSSI ha examinado el informe del Secretario General y ve con agrado que en él se reconocen muchas de las deficiencias de la gestión basada en los resultados que se señalan en el presente informe. La Oficina observa que el Secretario General propone medidas que merecen atenta consideración pero debe señalar que éstas carecen de especificidad, y que no se señala entre ellas un orden de prioridad ni una secuencia. La Oficina encuentra además que los principios y medidas relativos a la gestión basada en los resultados que propone el Secretario General no están vinculados claramente a los incentivos, sanciones y recompensas subyacentes que orientan la toma de decisiones en los diversos niveles de la Organización, incluidos los órganos intergubernamentales. En el informe del Secretario General (A/62/701) no se enuncia con suficiente claridad la función que debe cumplir la Asamblea General para que la gestión basada en los resultados pueda funcionar eficazmente en las Naciones Unidas. Si bien la Oficina está de acuerdo en que los principios de “apropiación”, “liderazgo” y creación de una “cultura” basada en los resultados son decisivos para la gestión basada en los resultados, observa que estas no son cuestiones que puedan resolverse mediante disposiciones administrativas bajo la autoridad del Secretario General.

Secretaría a prestar servicios a las Comisiones en los 18 meses precedentes a la aprobación del presupuesto.

²⁵ GOV/PGC/SBO(2005)3, párr. 8, Grupo de Trabajo de la OCDE de altos funcionarios encargados del presupuesto público.

III. Conclusiones

La introducción de la gestión basada en los resultados ha traído consigo una orientación superficial hacia los efectos finales

42. Una tarea difícil en la gestión de las entidades públicas es determinar en qué medida pueden planificarse los resultados desde el punto de vista operacional, atribuyendo responsabilidades y exigiendo la debida rendición de cuentas respecto de ellos. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna encuentra que la gestión basada en los resultados se ha implantado en la Secretaría en el sentido estricto de utilizar los efectos para justificar la aprobación de presupuestos. Sin embargo, los objetivos de la Organización en lo que respecta a los efectos últimos son numerosos e intrínsecamente imprecisos y están sujetos invariablemente a múltiples influencias y factores de riesgo. Por consiguiente, es muy difícil establecer metas precisas y ejercer una vigilancia imparcial de las contribuciones individuales a los efectos finales, y la consecución efectiva de resultados, o el hecho de no lograrlos, poco influye en la toma de decisiones subsiguiente. La introducción de la gestión basada en los resultados no ha producido un cambio paradigmático para alejarse de normas, reglamentos y controles minuciosos. Los sistemas de gestión de los programas, las finanzas y los recursos humanos de la Secretaría siguen siendo tan complejos y detallados como siempre, y siguen centrados en gran medida en la vigilancia de los insumos, las actividades y los productos.

La cultura de la Organización sigue centrada en el cumplimiento

43. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna concluye que la gestión basada en los resultados no es una tarea que se vea restringida principalmente por deficiencias de la competencia técnica y la capacidad de reunión de datos, medición, documentación o presentación de informes por parte de la Secretaría, aunque todo ello también es importante. La implantación de la gestión basada en los resultados no ha producido una modificación de la cultura institucional que se aparte del cumplimiento de las normas y reglamentos como característica determinante del comportamiento. Una limitación intrínseca del concepto de la gestión basada en los resultados es que cualquier criterio formalista para codificar cómo se han de obtener determinados efectos puede sofocar la innovación y flexibilidad que se requieren para alcanzarlos. En última instancia, la orientación de los programas hacia la consecución de resultados sólo se manifestará como rasgo importante del comportamiento institucional una vez que dichos resultados cobren auténtica importancia. Si no se vincula con los correspondientes incentivos, sanciones y recompensas, la gestión basada en los resultados no pasa de ser una tarea de producción de letra muerta. Con el presente informe, la OSSI pone de relieve que el cumplimiento más estricto de las normas y reglamentos vigentes no constituirá una solución adecuada.

El progreso en la aplicación de la gestión basada en los resultados necesita comenzar con una nueva reforma del sistema presupuestario

44. El proceso presupuestario es el elemento central de la toma de decisiones de la Organización. Los mayores obstáculos a la aplicación de la gestión basada en los resultados se derivan de las limitaciones esenciales que impuso la Asamblea General en su resolución 55/321 relativa a esa materia, del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del

presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, y las instrucciones subsiguientes para la planificación, presupuestación y presentación de informes formuladas a partir de ellos. Las restricciones incorporadas en esas políticas dan lugar a cuestionar quién detenta el control efectivo de la gestión basada en los resultados. Aunque desde el comienzo se reconoció que la gestión basada en los resultados debería aplicarse de manera “gradual e incremental” (resolución 55/231, párr. 6), la Oficina encuentra que se ha modificado muy poco el diseño original. Observa que el Secretario General ha formulado una serie de propuestas para modificar el proceso de planificación y presupuestación (véanse A/58/395 y A/62/81). Sin embargo, no se ha revisado el Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación desde que se introdujo la gestión basada en los resultados, aunque tales revisiones se habían efectuado al menos en dos ocasiones anteriormente.

IV. Recomendaciones

45. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna observa que la gestión basada en los resultados ha sido una tarea administrativa de escaso valor para la rendición de cuentas y la toma de decisiones, y concluye que hay salvedades conceptuales y operacionales que formular respecto de la aplicabilidad de la gestión basada en los resultados en la Secretaría. Sin embargo, la Oficina reconoce que esa seguirá siendo, en cierto grado, una aspiración de la Organización. Las recomendaciones que figuran a continuación se formulan con el ánimo de hacer una aportación constructiva para que la Organización pueda eventualmente progresar hacia la gestión basada en los resultados; sin embargo, la Oficina quiere subrayar el posible riesgo de que las recomendaciones se traten de manera fragmentaria. La Organización necesita adoptar una nueva actitud global hacia la gestión basada en los resultados. Con ese fin, la Oficina ofrece las siguientes recomendaciones.

Recomendación 1

46. Con el propósito de establecer claramente los mecanismos de control y las expectativas respecto de la gestión basada en los resultados, la Oficina recomienda que el Secretario General proponga a la Asamblea General una política global y un marco terminológico para precisar el alcance y las limitaciones de la gestión basada en los resultados en la Secretaría. En el caso de que la Asamblea desee reafirmar su dedicación a la gestión basada en los resultados, la Oficina recomienda que la propuesta del Secretario General comprenda un marco de control interno que establezca vínculos directos entre los diversos niveles de resultados (con especial referencia a la distinción entre productos y efectos) y los niveles de autoridad y rendición de cuentas (de los Estados Miembros, el Secretario General, el personal directivo de la Secretaría y los funcionarios), así como criterios para determinar en qué forma los resultados previstos y los que se consigan en la práctica han de informar las diversas etapas de la adopción de decisiones. Además, el marco propuesto deberá aplicarse a los recursos del presupuesto ordinario de la Secretaría, así como a los recursos extrapresupuestarios (párrs. 13, 15, 33, 34, y 41 a 44 *supra*).

47. *El Secretario General está de acuerdo con el sentido general de la recomendación de la Oficina pero advierte que la aplicación de los detalles de esos nuevos enfoques deberá ser gradual, de modo que permita un diálogo constructivo*

sobre los cambios necesarios, teniendo en cuenta las limitaciones y circunstancias especiales de la Organización.

Recomendación 2

48. Para asegurar que el conjunto de normas y reglamentos referentes al proceso de planificación, presupuestación, supervisión y examen de la ejecución se ajusten mejor a las necesidades de planificación y gestión estratégica de la Organización, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Secretario General disponga la realización de un examen completo y reformulación del Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación, que fueron revisados por última vez en 2000. El examen deberá abarcar los instrumentos, estructura, calendario y funciones y responsabilidades de todas las partes que intervienen en el proceso de planificación de los recursos y toma de decisiones de la Secretaría (párrs.15, 16, 21 a 24, 33, 34 y 44 *supra*).

49. *El Secretario General está de acuerdo con esta recomendación.*

Recomendación 3

50. En relación con su observación respecto de la fragmentación de la presentación de informes sobre los resultados, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Secretario General pida a la Asamblea que disponga que se presente un informe único sobre la ejecución en el que se combine la información sobre los programas y financiera de manera que se consoliden sus obligaciones generales de presentación de informes, en vez de añadir a ellas nuevos elementos (párrs. 26 a 28 y 32 *supra*).

51. *El Secretario General está de acuerdo en que es necesario combinar la información sobre los programas y financiera de modo que permita un análisis más eficiente y comparativo de la ejecución. Los “informes consolidados de la Secretaría de las Naciones Unidas” correspondientes a 2005 y 2006, preparados con carácter experimental, se propusieron como formato para una presentación de informes orientada en mayor grado hacia los resultados, sin reemplazar de inmediato ninguno de los requisitos actuales de presentación de informes, pero la Asamblea General no se pronunció sobre su continuación. El Departamento de Gestión examinará el formato y contenido del informe sobre la ejecución de los programas, por el que es actualmente responsable, con miras a incluir en él información financiera.*

Recomendación 4

52. Con el fin de determinar la posibilidad de armonizar los datos sobre la planificación y los resultados de los programas, financieros y del personal, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Secretario General integre los resultados de los programas en la primera etapa del sistema de planificación de los recursos institucionales y en la estrategia más amplia de la Organización referente a la información y las comunicaciones (párrs. 27 y 28, *supra*).

53. *El Secretario General señala que está previsto que el módulo de la gestión basada en los resultados se implante plenamente durante la segunda etapa de la*

planificación de los recursos institucionales, aunque “ciertos elementos fundamentales” se incluirán en la primera etapa.

Recomendación 5

54. En vista de que los productos representan el nivel de ejecución por el que se puede responsabilizar a los directores con mayor transparencia y constituye, por tanto, parte necesaria de la gestión del desempeño de la Organización (si no de la gestión basada en los resultados a nivel de los efectos últimos), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Secretario General disponga un examen y una revisión global de las actuales categorías de productos, como se indican en los presupuestos e informes solicitados, prestando especial atención a la necesidad de incluir los productos que se encuentran fuera del ámbito tradicional de la Secretaría, como los que se refieren a las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno, y a las tareas humanitarias y de desarrollo (párrs. 25, 29 y 42).

55. *El Secretario General observa que en su informe contenido en el documento A/62/701 propone una revisión de la metodología actual relativa a los productos.*

Recomendación 6

56. Para reforzar la capacidad técnica y metodológica de la Organización, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna recomienda que el Secretario General: a) prepare y presente a la consideración de la Asamblea General una solicitud de recursos adicionales que comprenda las necesidades respectivas de: i) coordinación central de la gestión basada en los resultados, ii) planificación de los resultados y autoevaluación a nivel de los departamentos, y iii) inspección y evaluación independientes; y b) promulgue las normas y reglas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas como marco general para la práctica de la evaluación institucional (párrs. 39 a 41 y 43).

57. *El Secretario General observa que en su informe contenido en el documento A/62/701/Add.1 se propone la consignación de recursos para establecer en el Departamento de Gestión una división de rendición de cuentas y gestión de resultados, y que se estudiará la posibilidad de consignar recursos adicionales en el contexto del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2010-2011. La OSSI observa que esa medida corresponde a la recomendación 6 del inciso a) i) supra.*