



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

REUNIÓN CONJUNTA

**Reunión Conjunta
del Comité del Programa en su 95º período de sesiones
y el Comité de Finanzas en su 113º período de sesiones**

Roma, 10 de mayo de 2006

**EXAMEN DE LA PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DEL
PROGRAMA:
OPCIONES PARA MEJORAR LOS PROCEDIMIENTOS**

I. Introducción

1. En su Reunión Conjunta de septiembre de 2005, los Comités analizaron los resultados de un examen comparativo de las prácticas de planificación y presupuestación en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El examen indicó que la FAO es prácticamente la única organización con una serie de documentos de planificación complementarios que comprende un Marco Estratégico para 15 años, un Plan a Plazo Medio para seis años (PPM) y un Resumen del Programa de Labores y Presupuesto bienal (Resumen del PLP) al que sigue un Programa de Labores y Presupuesto completo (PLP). Es cada vez más habitual que éste vaya seguido de un PLP «revisado» después de que la Conferencia haya aprobado la cuantía del presupuesto.

2. En el examen se señaló que ninguna otra organización había adoptado el horizonte cronológico de 15 años correspondiente al Marco Estratégico de la FAO y que en algunos casos los objetivos del Marco Estratégico y del Plan a Plazo Medio parecían alcanzarse en un único documento. En otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, estos documentos rara vez eran de carácter progresivo y ningún documento con un marco cronológico mayor que el PLP incluía proyecciones de recursos detalladas. La FAO también parecía ser la única en disponer de un Resumen del PLP y en presentar con carácter previo dos o más hipótesis en los documentos del PLP. A pesar de esto, la FAO sufría una desconexión entre los considerables esfuerzos de planificación y la decisión final sobre la cuantía del presupuesto. En cualquier caso, los órganos rectores ya han destacado que sería deseable que los documentos fueran más cortos, y continuarán los esfuerzos en este sentido sobre la base de los progresos realizados en el bienio 2004-2005, y en particular mediante un Resumen del PLP más conciso.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

3. En respuesta a esta información, los Comités *estuvieron de acuerdo en que las conclusiones confirmaban la influencia de distintas filosofías de gestión en estas organizaciones y la resultante diferencia en los planteamientos. Al mismo tiempo, podían extraerse experiencias útiles, que apuntaban a una potencial simplificación de las prácticas de planificación y presupuestación de la FAO, así como a posibles mejoras y un incremento muy deseado de la eficacia del correspondiente proceso de gobernanza. En particular, los Comités reiteraron la importancia de hallar soluciones prácticas para eliminar la «desconexión» entre los considerables esfuerzos de planificación y la decisión final sobre el nivel presupuestario.* Los Comités solicitaron a la Secretaría que preparase un documento para esta Reunión Conjunta que incluyese las posibles opciones para «simplificar y mejorar el proceso de planificación».

4. Asimismo, los Comités *destacaron sus expectativas de que la evaluación externa independiente de la FAO abordara también estos importantes temas.* La evaluación externa independiente (EEI) está en curso en el momento de redactar el presente documento. El equipo interesado examinará las actuales prácticas de planificación y presupuestación, así como el proceso de gobernanza de la Organización. Es probable que se formulen recomendaciones sobre estos asuntos, que los órganos rectores deberán examinar a su debido tiempo. Se supone que los Comités no querrán adelantarse a las conclusiones finales del equipo de la EEI, y preferirán que los Miembros sigan debatiendo algunas opciones que se presentan a continuación, extraídas de la evaluación comparativa de las prácticas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

5. Estas opciones están limitadas a los siguientes aspectos:

- el marco cronológico y el alcance del Marco Estratégico;
- el carácter progresivo del Plan a Plazo Medio;
- las proyecciones de recursos en el Plan a Plazo Medio; y
- la «desconexión» entre los esfuerzos de planificación y las decisiones finales sobre la cuantía del presupuesto.

II. Marco cronológico y alcance del Marco Estratégico

6. La Conferencia de la FAO ratificó por primera vez el actual Marco Estratégico 2000-2015 en 1999. Se consideró que era un documento de política útil, con visión de futuro y a largo plazo, y se ha planteado la posibilidad de elaborar un texto revisado «a plazo medio» de este Marco Estratégico o incluso un documento completamente reformulado, prolongando consiguientemente el período de cobertura. La decisión sobre este asunto se ha aplazado a la luz de la EEI y de las posibles recomendaciones sobre futuras orientaciones para la Organización.

7. En el estudio comparativo se señaló que la FAO es prácticamente la única organización que dispone de distintos documentos que abarcan varios horizontes cronológicos, esto es, 15 años en el Marco Estratégico, seis años en el PPM y el PLP bienal. Se destacó que organizaciones similares reconocen la necesidad de un documento de política a más largo plazo que oriente, en primer lugar, la formulación de propuestas para el PLP, pero había una gran diversidad de planteamientos y de contenidos analíticos. En cualquier caso, ninguno de los documentos de otras organizaciones adopta el horizonte de 15 años del Marco Estratégico de la FAO.

8. Además, los documentos de carácter similar tienden, en la mayoría de las ocasiones, a ser más breves que el Marco Estratégico de la FAO y no entran en detalles sobre las actividades o medidas previstas, finalidad que se deja para el PPM (cuando existe como documento aparte) o para el PLP. Por lo tanto, dichos documentos se centran fundamentalmente en opciones u objetivos estratégicos de carácter general. En algunos casos, parece que la finalidad del Marco Estratégico y del PPM de la FAO se alcanza con un único documento.

Opciones sometidas a consideración

9. Se proponen las tres opciones que figuran a continuación.

10. *Opción 2a*): suponiendo que se mantenga un Marco Estratégico aparte, reducir el horizonte cronológico a 10 años, por ejemplo, y procurar que sea muy breve y abarque sólo los principales objetivos que han de ser acordados por los órganos rectores.
11. *Observaciones*: un marco cronológico de 10 años puede considerarse más realista que el actual de 15, y la práctica de la FAO se acercaría más a la observada en otras organizaciones. Sin embargo, este marco todavía puede considerarse demasiado largo para ser de utilidad práctica, y los Miembros podrían tener la impresión de una posible duplicación o de una limitada diferenciación entre el Marco Estratégico y el PPM.
12. *Opción 2b*): si se mantiene la actual serie de documentos complementarios, Marco Estratégico, PPM y PLP, estudiar un Marco Estratégico breve de ocho años, acompañado de dos PPM de cuatro años de carácter único y los PLP bienales.
13. *Observaciones*: este ciclo quizá podría considerarse atractivo y lógico. Sin embargo, habría que estudiar más a fondo las consecuencias prácticas ya que normalmente el Marco Estratégico debería ser aprobado por la Conferencia, mientras que en la actualidad el PPM progresivo se presenta al Consejo de noviembre en los años en que no se celebra Conferencia, porque las respuestas de este Consejo (y de los Comités del Programa y de Finanzas que le preceden) a los contenidos del PPM están destinadas a orientar la preparación de propuestas para el PLP que habrán de considerarse en el año siguiente.
14. *Opción 2c*): combinar el Marco Estratégico y el PPM en un único documento de política con visión de futuro y con un horizonte de seis años que oriente la preparación de los tres PLP en este período.
15. *Observaciones*: esto supondría un ahorro en los costos de documentación y en el debate en los órganos rectores, al tiempo que satisfaría a los delegados que pudieran considerar que la planificación para períodos tan extensos como ocho o diez años no es muy realista. Otra ventaja es que la Secretaría y los órganos rectores sólo tendrían que hacer un único esfuerzo de reflexión a más largo plazo. También habría que estudiar más a fondo las consecuencias respecto de los plazos precisos de presentación y de los órganos que deberían intervenir.

III. Carácter progresivo del Plan a Plazo Medio

16. Los marcos cronológicos de los documentos que podrían ser considerados equivalentes al PPM de la FAO en otras organizaciones varían desde un período idéntico de seis años en la UNESCO a uno de dos años en las Naciones Unidas. No obstante, no todos son de carácter «progresivo» como el PPM de la FAO, del que se publica una versión cada dos años.
17. La disposición actual, por la que cada dos años se prepara y presenta a las instancias competentes un PPM destinado a abordar el trabajo durante los tres bienios siguientes (concepto de plan «progresivo»), tuvo su origen en una decisión de la Conferencia de la FAO de noviembre de 1989 y se puso en vigor con la preparación del PPM 1992-97. En el Marco Estratégico se especificaron un alcance y unos contenidos completamente distintos para los PPM futuros, y se modificaron los plazos de presentación (al período de sesiones del Consejo de noviembre en los años en que no se celebra Conferencia, y no a la Conferencia), al tiempo que se mantenía el carácter progresivo del documento. Por lo tanto, las Conferencias de 1991, 1993, 1995 y 1997 estudiaron cuatro documentos del PPM, mientras que el Consejo examinó tres versiones, que abarcaban los períodos 2002-07, 2004-09 y 2006-11, en los años 2000, 2002 y 2004 respectivamente, como se detalla en el Marco Estratégico.
18. En los foros de la FAO se ha expresado cierta preocupación por la posible repetición y el desperdicio de recursos inherentes a esta práctica. En consecuencia, se han propuesto dos opciones, que deben contemplarse también teniendo en cuenta los posibles cambios en el concepto del Marco Estratégico.

Opciones sometidas a consideración

19. *Opción 3a*): Abandonar la práctica de un plan «progresivo», esto es, disponer de un PPM único manteniendo el actual período de cobertura de seis años.

20. *Observaciones*: Es una opción similar a la 2c) anteriormente citada, y una fórmula que resultaría claramente más económica en cuanto a costos de documentación y tiempo de debate en los órganos rectores. También supondría un ahorro interno porque las dependencias de la FAO ya no tendrían que preparar dos documentos, el PPM y el PLP, cada bienio. Cualquier cambio significativo de fondo con respecto al PPM aprobado, caso de ocurrir en los dos últimos bienios del período de cobertura de seis años, podría explicarse en los PLP bienales pertinentes (como debe hacerse en cualquier caso). Sería necesario un estudio ulterior del plazo preciso de publicación de este PPM.

21. *Opción 3b*): considerar el mismo concepto de PPM único con un marco cronológico más breve, por ejemplo de cuatro años.

22. *Observaciones*: esta opción podría resultar más satisfactoria para los delegados que consideran que los órganos rectores deberían abordar los cambios importantes de fondo con una frecuencia superior a una vez cada seis años, e independientemente de las propuestas bienales del PLP que tienden a quedar eclipsadas por las negociaciones sobre la cuantía del presupuesto.

IV. Proyecciones de recursos en el Plan a Plazo Medio

23. En cada versión del PPM se procura incluir proyecciones de las necesidades de recursos para el siguiente período de seis años. En el debate del PPM siempre ha habido muchos Miembros reacios a aceptar compromisos sobre niveles de recursos que excedan de dicho período, y en concreto han señalado que esto sería incompatible con los procesos de adopción de decisiones relativas a los presupuestos nacionales. Además, resulta imposible hacer proyecciones significativas acerca de recursos extrapresupuestarios en el PPM, como se hace en el PLP. Por otra parte, como ya se ha mencionado, ningún documento de otras organizaciones de las Naciones Unidas con un marco cronológico más amplio que el PLP incluye proyecciones de recursos detalladas.

Opción sometida a consideración

24. *Opción 4a*): con independencia de la periodicidad o del marco cronológico del PPM, no se debería tratar de incluir proyecciones sobre las necesidades de recursos en el documento.

25. *Observaciones*: esto evitaría los ejercicios un tanto teóricos de proyección de recursos que se dan en la actualidad y la práctica de dejar «reservas no programadas» en el PPM, que ha criticado el Auditor Externo. Esto sucede porque hay proyectos de duración limitada que terminan durante el período de cobertura del plan, y las decisiones sobre el mantenimiento de los trabajos en el futuro o su transformación no pueden prejuzgarse con tanta antelación y antes de conocer los resultados de las evaluaciones.

V. «Desconexión» entre los esfuerzos de planificación y las decisiones finales sobre el nivel presupuestario

26. Hasta la fecha, la decisión sobre la cuantía del presupuesto bienal de la FAO ha sido invariablemente el resultado de una transacción «en el último minuto» entre posiciones muy divergentes de los Miembros, después de prolongados debates officiosos en la Conferencia.

27. Los Comités han subrayado en repetidas ocasiones, entre ellas en la Reunión Conjunta de mayo de 2005, que la llamada «desconexión» entre los esfuerzos de planificación y las decisiones presupuestarias supone una importante fuente de frustración para los Miembros.

28. Según se informó a los Comités, la experiencia de la OIT, la OMS, la UNESCO y la ONUDI indica que estas organizaciones son capaces de eliminar en gran medida la incertidumbre que predomina en la FAO hasta que la Conferencia toma la decisión definitiva sobre las propuestas del PLP, fundamentalmente a causa de uno de los dos factores siguientes:

- las fechas de los períodos de sesiones de los principales órganos afectados son más favorables (por ejemplo, los principales órganos de la OMS y de la OIT se reúnen en la primera mitad del año);
- la tradición establecida de que los órganos equivalentes al Consejo y a los Comités del Programa y de Finanzas de la FAO desempeñen funciones más decisorias antes de la decisión oficial del órgano supremo.

29. Por lo tanto, se pueden examinar dos opciones, al menos en lo referente a los principios.

Opciones sometidas a consideración

30. *Opción 5a*): adelantar las fechas de los períodos ordinarios de sesiones de la Conferencia de la FAO, por ejemplo al mes de junio de los años impares.

31. *Observaciones*: como en la OMS y la OIT, esto tendría la ventaja de que la Conferencia adoptara la decisión final sobre la cuantía del presupuesto más de seis meses antes del comienzo del bienio correspondiente. Obviamente, este cambio de fechas tendría otras muchas consecuencias para todo el proceso de gobernanza que habrían de ser analizadas y reflejadas de forma apropiada en los Textos Fundamentales.

32. *Opción 5b*): emular las tradiciones de otros organismos para que la decisión «transaccional» sobre la cuantía del presupuesto y las negociaciones consiguientes tengan lugar durante el Consejo de junio, teniendo también en cuenta el asesoramiento de los períodos de sesiones anteriores de los Comités del Programa y de Finanzas sobre el Resumen del PLP, con lo que la Conferencia seguiría aprobando oficialmente el PLP en noviembre.

33. *Observaciones*: la Secretaría y los Miembros tendrían la ventaja de conocer la cuantía esperada del presupuesto antes de terminar la elaboración del documento principal del PLP, lo que obviaría las mencionadas incertidumbres en cuanto a los recursos disponibles y eliminaría también la necesidad de presentar dos o más hipótesis en el PLP y de someter a los Comités del Programa y de Finanzas «PLP revisados» durante el ciclo de ejecución del presupuesto, lo que ha sido un rasgo distintivo de los últimos bienios.

VI. Conclusiones

34. Tal vez los Comités deseen expresar sus opiniones sobre las ventajas de las opciones anteriormente expuestas.