

Grupo de “Amigos del Presidente” del Consejo de la FAO

Programa de trabajo y presupuesto 2010-11

Nota informativa 2 – octubre de 2009

Propuesta de estructura por capítulos del presupuesto y flexibilidad para efectuar transferencias presupuestarias durante la ejecución¹

En la presente nota se proporciona información básica y adicional sobre la propuesta de estructura por capítulos del presupuesto para 2010-11 a fin de facilitar el debate sobre la concesión de flexibilidad en relación con las transferencias presupuestarias entre capítulos durante la ejecución.

Normas y práctica actuales

1. En el artículo III del Reglamento Financiero, relativo al presupuesto, se dispone que “el proyecto de presupuesto [bienal] será preparado por el Director General [...] sobre la base del presupuesto por programas y estará dividido en capítulos y objetivos por programas y, cuando sea necesario, en programas y subprogramas”. El presupuesto es aprobado por la Conferencia por medio de una resolución sobre las consignaciones presupuestarias por capítulos.
2. En el artículo IV del Reglamento Financiero, relativo a la consignación de créditos, se estipula el modo en que deben gestionarse las consignaciones aprobadas por la Conferencia, lo que incluye la responsabilidad del Director General de administrarlas y la exigencia de que las transferencias de un capítulo a otro sean aprobadas previamente por el Comité de Finanzas o el Consejo.
3. La supervisión por los órganos rectores del gasto en relación con el plan por capítulos se basa en informes ordinarios sobre la ejecución del presupuesto que se presentan al Comité de Finanzas, mientras que los resultados del programa se examinan en parte mediante el informe bienal sobre la ejecución del programa que se presenta a la Conferencia (por conducto del Consejo y sus comités). Estas disposiciones ofrecen libertad financiera a fin de ejecutar los programas con flexibilidad, mientras que la supervisión de los órganos rectores se centra en la consecución de resultados.

Estructura por capítulos de la resolución sobre las consignaciones presupuestarias – período 2000 - 2009

4. Respecto de los bienios 2000-01, 2002-03 y 2004-05, la resolución sobre las consignaciones constaba de siete capítulos. Respecto del bienio 2006-07, la estructura de capítulos se modificó de dos maneras: i) los siete capítulos se refundieron en seis, como resultado de las reformas de la Organización (resolución 6/2005 de la Conferencia); ii) se crearon dos capítulos nuevos con fines especiales, uno sobre gastos de capital (resolución 10/2003 de la Conferencia) y otro sobre gastos de seguridad (resolución 5/2005 de la Conferencia). A continuación se presentan las estructuras por capítulos vigentes durante los últimos cinco bienios:

¹ C 2009/15, párrs. 273-285.

Capítulo	2000-01 a 2004-05	2006-07 y 2008-09
1	Política y dirección generales	Sistema de gobierno de la Organización
2	Programas técnicos y económicos	Sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles
3	Cooperación y asociaciones	Intercambio de conocimientos, políticas y promoción
4	Programa de Cooperación Técnica	Descentralización, cooperación en el ámbito de las Naciones Unidas y ejecución de programas
5	Servicios de apoyo	Servicios de gestión y supervisión
6	Servicios comunes	Imprevistos
7	Imprevistos	
8		Gastos de capital
9		Gastos de seguridad

Estructura por capítulos del presupuesto para 2010-11 – Orientaciones iniciales de los Miembros

5. Para los programas de trabajo y presupuesto bienales a partir de 2010-11 se debe definir una nueva estructura por capítulos coherente con el nuevo marco de resultados para los fines de la resolución sobre las consignaciones presupuestarias. En julio y septiembre de 2008, los grupos de trabajo del CoC-EEI revisaron una posible propuesta de capítulos y señalaron que la estructura por capítulos debía²:

- a. aclarar la división entre los costos técnicos y administrativos;
- b. ser flexible para permitir a la Secretaría alcanzar los objetivos estratégicos y hacer frente a las nuevas cuestiones que puedan surgir;
- c. evitar toda tendencia a la microgestión por parte de los órganos rectores.

6. Al mismo tiempo, los grupos de trabajo observaron que la estructura de capítulos debería permitir una supervisión adecuada por los órganos rectores de toda propuesta significativa de reasignación de recursos entre las prioridades.

7. De la misma manera, el Comité de Finanzas, en su período de sesiones de mayo de 2009, consideró que el proyecto de resolución sobre las consignaciones presupuestarias debía presentarse de manera diferente a como se hacía anteriormente para que fuera coherente con los objetivos estratégicos y funcionales definidos recientemente y garantizar la flexibilidad necesaria para una ejecución adecuada. El Comité de Finanzas observó que la Secretaría le presentaría ese proyecto de resolución sobre las consignaciones presupuestarias en su período de sesiones de julio³.

8. Anteriormente, en su período de sesiones de octubre de 2008, el Comité de Finanzas había examinado procedimientos relativos al artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero, sobre transferencias entre capítulos presupuestarios, y había pedido a la Secretaría que desarrollase el procedimiento, incluyendo un margen nominal para otorgar flexibilidad, que podría situarse entre el 1 y el 5 % del capítulo presupuestario⁴.

² Memorando de los presidentes de la reunión conjunta de los grupos de trabajo I y III del CoC-EEI, el 19 de septiembre de 2008.

³ CL 136/8, párr. 63.

⁴ CL 135/8, párr. 51.

9. Con arreglo a los dos principios descritos anteriormente, la Secretaría presentó en el PPM 2010-13/PTP 2010-11⁵ dos opciones para la estructura por capítulos del presupuesto que alineaban la resolución sobre las consignaciones y los marcos de resultados del PTP, permitían la flexibilidad necesaria para hacer frente a las cuestiones que pudieran surgir y evitaban toda tendencia a la microgestión por parte de los órganos rectores.

Opción 1

10. En la primera opción presentada se incluían un capítulo para cada objetivo estratégico y funcional (13 capítulos) y cinco capítulos para temas especiales (Representaciones de la FAO, PCT, gastos de capital, gastos de seguridad e imprevistos).

11. El propósito general de esta estructura era vincular claramente el presupuesto al Programa de trabajo que habría de ejecutarse con arreglo al marco de resultados al nivel de los objetivos. Las tareas técnicas y otras labores sustantivas que deberían realizarse en apoyo de las funciones básicas se incluirían en capítulos independientes (del 1 al 12). Los costos de administración y generales se incluirían en el capítulo 13 (objetivo funcional Y).

12. Este grado de desagregación permitía disponer de una visión clara y amplia de los gastos con arreglo al marco de resultados, pero también propiciaba una fragmentación considerable del presupuesto del programa: mientras que en 2008-09 había cinco capítulos en el presupuesto por programas, se pasaría a tener 15 (13 capítulos para los objetivos estratégicos y funcionales, uno para las Representaciones de la FAO y uno para el PCT). La triplicación del número de capítulos sobre los que se debería informar a los órganos rectores también podría representar un problema, especialmente en relación con la exigencia de que las transferencias entre capítulos deberían ser aprobadas por el Comité de Finanzas o el Consejo (artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero).

13. Las transferencias entre capítulos se producen por dos aspectos principales de la ejecución del Programa de trabajo: las reasignaciones de recursos necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos y funcionales y hacer frente a todas las nuevas cuestiones que puedan surgir; ciertas variaciones de los presupuestos sin cambios sustanciales en la ejecución del programa, debido a cambios de los costos normalizados de personal o de los tipos de cambio. En la anterior estructura por capítulos normalmente se podían ajustar las asignaciones de recursos entre capítulos durante la ejecución, y las reasignaciones entre capítulos no solían exceder el 2 % (véase el Anexo 1). Cada uno de los capítulos de la propuesta de estructura tiene, de media, presupuestos muy inferiores y todos los cambios, incluso los de montos menores, tendrían que ser aprobados previamente por los órganos rectores. Ello podría dificultar la gestión de modificaciones entre presupuestos y gastos que ya se están ejecutando y podría propiciar la microgestión.

14. Como parte de la primera opción, por lo tanto, se consideró adecuado incluir una cláusula en la resolución sobre las consignaciones que, no obstante lo dispuesto en el artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero, concediera al Director General la facultad de autorizar las transferencias entre capítulos del presupuesto que no superaran un determinado porcentaje. La resolución sobre las consignaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuyo presupuesto dispone de 13 capítulos y un nivel comparable de consignaciones, cuenta con una cláusula similar en la que se concede al Director General una flexibilidad de hasta el 10 %.

⁵ PC 102/3 – FC 128/11, párrs. 198-211.

Opción 2

15. La opción 2 presentada en el proyecto de PPM 2010-13/PTP 2010-11 se componía de tres capítulos para los 11 objetivos estratégicos, dos para los objetivos funcionales, en uno de los cuales se identificaban los costos de administración y generales (objetivo funcional Y), y cinco capítulos para los temas especiales (Representaciones de la FAO, PCT, gastos de capital, gastos de seguridad e imprevistos).

16. La diferencia respecto a la opción 1 era la presentación más consolidada de los objetivos estratégicos y, como resultado, un incremento de sólo dos capítulos del presupuesto por programas en comparación con 2008-09. Con esta presentación agregada, se podría dar solución a las cuestiones de la flexibilidad de la gestión del presupuesto destacadas anteriormente sin por ello establecer una excepción al artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero, y no sería necesario introducir la cláusula adicional en la resolución sobre las consignaciones.

Observaciones de los órganos rectores sobre las propuestas formuladas en la propuesta de PPM 2010-13/PTP 2010-11

17. En el período de sesiones de julio de 2009 del Comité de Finanzas, la mayoría de los miembros declaró que prefería en principio la opción 1, que consistía en un capítulo para cada objetivo estratégico y funcional (13 capítulos) y proporcionaba flexibilidad al Director General a los efectos de autorizar transferencias entre capítulos presupuestarios hasta un porcentaje determinado.

18. En el período conjunto de sesiones de los Comités del Programa y de Finanzas de julio de 2009, varios miembros expresaron sus opiniones sobre la estructura por capítulos propuesta en el nuevo marco basado en resultados; la mayoría respaldó la opción 1.

Propuestas de capítulos presupuestarios – PPM 2010-13/PTP 2010-11 completo

19. Con arreglo a las orientaciones recibidas, el Director General propuso una estructura por capítulos que permitiría que la resolución sobre las consignaciones tuviera una correspondencia exacta con el marco de la programación basada en resultados en el PPM 2010-13/PTP 2010-11 completo, al igual que la opción 1 del proyecto de PTP.

20. La labor técnica y otros trabajos sustantivos realizados en apoyo de las funciones básicas se distinguen claramente en capítulos separados (del 1 al 12), mientras que los gastos administrativos y generales se sitúan en el Capítulo 13 (objetivo funcional Y). El Programa de las Representaciones de la FAO y el Programa de Cooperación Técnica se presentan en capítulos separados sólo a efectos de la planificación presupuestaria. Los capítulos con fines especiales (relativos a los imprevistos, los gastos de capital y los gastos de seguridad) se mantienen, pero cambia su numeración (16, 17 y 18), de conformidad con el Reglamento Financiero vigente.

21. A continuación se presenta la propuesta completa de estructura por capítulos para 2010-11:

- | | |
|-------------|--|
| Capítulo 1: | A – Intensificación sostenible de la producción agrícola |
| Capítulo 2: | B – Incremento de la producción ganadera sostenible |
| Capítulo 3: | C – Gestión y utilización sostenibles de los recursos de la pesca y la acuicultura |
| Capítulo 4: | D – Mejora de la calidad y la inocuidad de los alimentos en todas las fases de la cadena alimentaria |
| Capítulo 5: | E – Ordenación sostenible de los bosques y árboles |
| Capítulo 6: | F – Gestión sostenible de las tierras, las aguas y los recursos genéticos y mejora de la respuesta a los desafíos ambientales mundiales que afectan a la alimentación y la agricultura |
| Capítulo 7: | G – Entorno favorable a los mercados para mejorar los medios de vida y el desarrollo rural |

Capítulo 8:	H – Aumento de la seguridad alimentaria y mejora de la nutrición
Capítulo 9:	I – Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas
Capítulo 10:	K – Equidad de género en el acceso a los recursos, bienes y servicios y en la adopción de decisiones en las zonas rurales
Capítulo 11:	L – Incremento del volumen y la eficacia de la inversión pública y privada en la agricultura y el desarrollo rural
Capítulo 12:	X – Colaboración eficaz con los Estados Miembros y las partes interesadas
Capítulo 13:	Y – Administración eficiente y eficaz
Capítulo 14:	Programa de las Representaciones de la FAO
Capítulo 15:	Programa de Cooperación Técnica
Capítulo 16:	Imprevistos
Capítulo 17:	Gastos de capital
Capítulo 18:	Gastos de seguridad
Capítulo 19:	Transferencia al Fondo de Nivelación de Impuestos

22. Cabe señalar que, en el marco de esta estructura, el Programa de las Representaciones de la FAO y el PCT no estarían plenamente integrados en el marco de resultados. Dado que el trabajo en relación con este asunto aún está en curso, la Secretaría y los órganos rectores pertinentes seguirán considerándolo durante el bienio 2010-11 con miras a aplicarlo en 2012 en la medida posible.

Flexibilidad presupuestaria

23. Como se indica en el PTP 2010-11 y se desarrolla en la opción 1, descrita anteriormente, es importante examinar si, con la estructura detallada de capítulos:

- la Secretaría dispone de la flexibilidad suficiente para gestionar las modificaciones del presupuesto motivadas por ajustes técnicos;
- la Secretaría dispone de la flexibilidad suficiente para alcanzar los objetivos estratégicos y hacer frente a las nuevas cuestiones que puedan surgir;
- se evita la microgestión por parte de los órganos rectores.

24. Como parte de esta propuesta, por lo tanto, se considera deseable incluir una cláusula en la resolución sobre las consignaciones que, no obstante lo dispuesto en el artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero, conceda al Director General la facultad de autorizar las transferencias entre capítulos del presupuesto que no superen un 5 %. La redacción que se propone para la propuesta de resolución sobre las consignaciones en el PTP 2010-11 es la siguiente:

“No obstante lo dispuesto en el artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero, se autoriza al Director General a efectuar transferencias entre capítulos del presupuesto siempre que su importe no supere el 5 % de la cantidad consignada para el capítulo del que se haga la transferencia; todas esas transferencias constarán en los informes relativos al presupuesto para el período 2010-11; cualquier otra transferencia que sea necesaria habrá de hacerse y notificarse de conformidad con las disposiciones del artículo 4.5 b) del Reglamento Financiero.”

25. Se seguirán presentando informes a los órganos rectores con regularidad durante la ejecución.

Observaciones de los órganos rectores sobre la propuesta de capítulos en el PPM 2010-13/PTP 2010-11 completo

26. En su período de sesiones de septiembre de 2009, el Comité de Finanzas acogió con agrado la propuesta de estructura por capítulos. El Comité también valoró positivamente que se previera planificar en futuros bienios los recursos de las Representaciones de la FAO directamente sobre la base de los objetivos estratégicos y funcionales y que las contribuciones de las actividades y los recursos de las Representaciones de la FAO y el Programa de Cooperación Técnica a los objetivos

estratégicos y funcionales en 2010-11 se presentasen de forma detallada en los informes sobre la ejecución.

27. El Comité de Finanzas también estuvo de acuerdo en términos generales con la cláusula propuesta, incluida en el proyecto de resolución sobre las consignaciones presupuestarias para 2010-11, que concedería flexibilidad al Director General para realizar transferencias entre capítulos presupuestarios por un valor de hasta el 5 % del importe asignado al capítulo con cargo al cual se realizara la transferencia⁶.

28. En el período de sesiones del Consejo de septiembre-octubre de 2009, los Miembros acogieron favorablemente de manera general la estructura de capítulos propuesta y coincidieron en que era necesario proporcionar cierta flexibilidad al Director General para que pudiera realizar transferencias entre capítulos. Los Miembros aportaron diversas opiniones sobre el porcentaje adecuado o el nivel que se debería fijar en la resolución sobre las consignaciones presupuestarias.

29. La Secretaría, por su parte, reconoce que el grado de flexibilidad deseable para las transferencias entre capítulos en el marco de la estructura por capítulos propuesta es una cuestión que se presta a opiniones diferentes, y que la propuesta se puede modificar.

Antecedentes de transferencias entre capítulos presupuestarios y propuesta de flexibilidad para 2010-11

30. A continuación se presenta información adicional sobre antecedentes de transferencias entre capítulos del presupuesto y sobre la propuesta para 2010-11 con la finalidad de facilitar el debate sobre el porcentaje adecuado hasta el que se permitiría que el Director General autorizase las transferencias.

31. La propuesta de cláusula hace referencia a un porcentaje del importe asignado al capítulo con cargo al cual se realizará la transferencia. En los últimos cuatro bienios (desde 2002-03 hasta 2008-09), las transferencias entre capítulos oscilaron entre 50 000 USD y 5,8 millones de USD. En el Anexo I se proporcionan más detalles al respecto.

32. Con la propuesta de que la autoridad del Director General se establezca en el 5 %, las cantidades que se podrían transferir desde los capítulos relacionados con los objetivos estratégicos (1 a 11) variarían entre 40 000 USD y 3,0 millones de USD. Las transferencias que se podrían realizar desde los capítulos relacionados con los objetivos funcionales y las Representaciones de la FAO serían superiores, debido al tamaño de estos presupuestos, y estarían comprendidas entre 4,4 millones de USD (Representaciones de la FAO) y 10,9 millones de USD (objetivo funcional X). Los capítulos sobre el PCT, los gastos de capital y los gastos de seguridad están sujetos a reglamentos financieros especiales que permiten que los excedentes se arrastren al bienio siguiente y, por lo tanto, no están sujetos por lo general a transferencias.

33. Si la autoridad del Director General se fijara en el 1 %, las transferencias que se podrían realizar desde los capítulos relacionados con los objetivos funcionales variarían entre 100 000 y 600 000 USD mientras que, si se fijara en el 3 %, podrían variar entre 300 000 USD y 1,8 millones de USD. En el Anexo II se proporcionan más detalles al respecto.

34. Se reitera que, en todas las posibles alternativas, el Director General seguiría informando con regularidad al Comité de Finanzas sobre las transferencias entre capítulos del presupuesto durante el bienio. El porcentaje de flexibilidad se establecería como parte de una estructura por capítulos más detallada que permitiera la flexibilidad necesaria para que la Secretaría alcanzara los objetivos estratégicos, hiciera frente a todas las nuevas cuestiones que pudieran surgir y se evitara la microgestión por parte de los órganos rectores.

⁶ CL 137/9, párrs. 19 y 20.

Anexo I								
Transferencias presupuestarias por capítulo (en miles de USD)								
	2002-03		2004-05		2006-07		2008-09	
Capítulo	Presu- puesto	Importe real de la transfe- rencia	Presu- puesto	Importe real de la transfe- rencia	Presu- puesto	Importe real de la transfe- rencia	Presu- puesto	Importe real de la transferencia
1	51 800	100	67 355	-300	18 100	1 700	26 700	-600
2	292 300	-5 800	329 136	-2 540	209 600	-3 300	261 000	1 700
3	120 800	6 000	140 773	1 540	189 100	1 600	236 000	3 900
4	95 200	-300	103 027	0	212 700	-1 600	228 200	-1 100
5	52 600	0	59 415	-50	110 500	350	134 000	-3 900
6	38 400	0	48 794	1 350	600	0	600	0
7	600	0	600	0		n.a.		
8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4 700	1 700	20 100	-
9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20 400	-450	23 300	2 200
Total	651 700	0	749 100	0	765 700	0	929 900	0

Anexo II					
Transferencias presupuestarias por capítulo (en miles de USD) – Simulación para 2010-11					
Capítulo	Descripción	Presupuesto	Transferencias al 5 %	Transferencias al 3 %	Transferencias al 1 %
1	Objetivo A	50 476	-2 524	-1 514	-505
2	Objetivo B	32 634	-1 632	-979	-326
3	Objetivo C	57 210	-2 861	-1 716	-572
4	Objetivo D	25 390	-1 270	-762	-254
5	Objetivo E	43 660	-2 183	-1 310	-437
6	Objetivo F	54 759	-2 738	-1 643	-548
7	Objetivo G	41 699	-2 085	-1 251	-417
8	Objetivo H	60 636	-3 032	-1 819	-606
9	Objetivo I	7 864	-393	-236	-79
10	Objetivo K	10 306	-515	-309	-103
11	Objetivo L	38 724	-1 936	-1 162	-387
12	Objetivo X	217 376	-10 869	-6 521	-2 174
13	Objetivo Y	115 756	-5 788	-3 473	-1 158
14	Programa de las FAOR	88 389	-4 419	-2 652	-884
15	PCT	111 928	-5 596	-3 358	-1 119
16	Imprevistos	600	-30	-18	-6
17	Gastos de capital	23 968	-1 198	-719	-240
18	Gastos de seguridad	24 866	-1 243	-746	-249