

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 20-23 de febrero de 2006

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2006/6-A/1
26 enero 2006
ORIGINAL: INGLÉS

EXAMEN DE LAS MODALIDADES APLICABLES A LA TASA DE RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO INDIRECTO

This document is printed in a limited number of copies. Executive Board documents are available on WFP's WEB site (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Oficial Principal de Finanzas, OEDB* Sra. G. Casar Tel.: 066513-2885

Director, OEDB: Sr. S. O'Brien Tel.: 066513-2682

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Presupuesto.



RESUMEN

Cuando la Junta examinó el Plan de Gestión para el bienio 2006-2007, aprobó mantener por otros dos años la tasa actual de costos de apoyo indirecto (CAI) del 7%, pero señaló que volvería a examinarla en el período de sesiones anual de 2006.

En este documento se hacen aportaciones preliminares para tal examen, que comprenden los antecedentes de las modalidades vigentes aplicables a las tasas de los CAI, y especialmente el examen de la función de la cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP), y las ventajas y consecuencias que podría tener la aplicación de una tasa de recuperación de CAI fija o de una tasa basada en costos efectivos y no estimados, como solicitó la Junta.

En el documento se describen las razones que llevaron a establecer la cuenta de igualación del presupuesto AAP en 2002 y la importancia que ésta reviste actualmente para el PMA en tanto que reserva destinada a reducir al mínimo el impacto negativo de un posible déficit de financiación de los CAI. El mantenimiento de una reserva de igualación del presupuesto AAP crea un entorno más seguro para la formulación de dicho presupuesto.

En este documento se presentan asimismo las ventajas y consecuencias que podría tener la aplicación de una tasa de CAI fija, o de una tasa basada en costos efectivos y no estimados. La conclusión preliminar es que la transición hacia una tasa de recuperación de CAI basada en costos efectivos aseguraría que en dicha tasa se tuvieran más en cuenta los gastos efectivos, pero introduciría también mayor inestabilidad en el proceso de planificación del presupuesto AAP y aumentaría posiblemente el riesgo de que dicho presupuesto no contara con suficiente financiación en caso de una disminución del volumen de las operaciones.

Se estudia la posibilidad a largo plazo de volver a clasificar los costos de apoyo, y se exponen las ventajas y desventajas que plantea esta posibilidad, según lo señalado en el examen de la política de recursos y financiación a largo plazo.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta Ejecutiva toma nota del documento “Examen de las modalidades aplicables a la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto” (WFP/EB.1/2006/6-A/1) y aguarda con interés la presentación de un examen más completo y definitivo de la tasa de recuperación de CAI en el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva, en junio de 2006.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



INTRODUCCIÓN

1. El PMA está financiado enteramente por contribuciones voluntarias. Como resultado de ello, y para garantizar la equidad entre los donantes, aplica una política de recuperación total de los costos a todas sus contribuciones, en virtud de la cual se prevé que cada donante sufrague “por completo los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones”.¹
2. Por lo que respecta a los “gastos generales fijos”, ello resulta especialmente problemático. La Junta aprueba el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) de gastos generales, que es en gran parte fijo, antes de que comience cada bienio; los ingresos que financian este presupuesto se acompañan con las contribuciones que se reciben durante el bienio. Para ello, se deduce un porcentaje de todas las contribuciones, que se ha dado en llamar deducción por costos de apoyo indirecto (CAI).
3. Cuando la Junta examinó el Plan de Gestión para el bienio 2006-2007, aprobó mantener la actual tasa de CAI del 7% por otros dos años, pero señaló que volvería a examinarla en su período de sesiones anual de 2006.
4. En este documento se hacen aportaciones preliminares para tal examen, que comprenden los antecedentes de las actuales modalidades vigentes aplicables a la tasa de recuperación de CAI, y especialmente el examen de la función de la cuenta de igualación del presupuesto AAP, y las ventajas y consecuencias que podría tener la aplicación de una tasa de CAI fija o una tasa basada en costos efectivos y no estimados, como solicitó la Junta.

Antecedentes

⇒ *Examen de 2005 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo*

5. Antes de 1996, los gastos generales fijos del PMA se sufragaban con cargo a las contribuciones en efectivo ordinarias. No obstante, al disminuir los recursos para el desarrollo y las donaciones en efectivo, el aumento constante de la cartera de proyectos de emergencia —que no incluía contribuciones para gastos generales suficientes— causó problemas de financiación graves especialmente por lo que respecta a los costos de apoyo.
6. La inestabilidad de la financiación de los costos de apoyo llevó a un examen formal de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA. El postulado central de las políticas resultantes fue la política de recuperación total de los costos.
7. En el Reglamento General² se establecen modalidades para aplicar esta política y, con respecto a los CAI, se estipula que las contribuciones deberán incluir un “porcentaje de los costos directos conforme a lo determinado por la Junta”.
8. En consecuencia, ese porcentaje —la tasa de CAI, que actualmente se sitúa en un 7%— se deduce de todas las contribuciones y se emplea para financiar el presupuesto AAP.
9. Cuando la Junta aprobó esta política, aprobó asimismo el empleo de tasas de CAI específicas para cada categoría de programas, a saber, operaciones de emergencia (OEM), operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), operaciones de desarrollo y operaciones especiales (OE).

¹ Artículo XIII.2 del Estatuto.

² Artículo XIII.4 del Reglamento General.



⇒ *Examen de 1999 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo*

10. En 1999 se llevó a cabo un examen de las políticas, que llevó a una redefinición de ciertas categorías de costos, incluido el presupuesto AAP. Además, la Junta decidió aplicar una tasa de recuperación de CAI única a todas las contribuciones, independientemente de la categoría de programas de que se tratase.
11. En ese momento, se fijó una tasa consolidada del 7,8% que la Junta decidió que se revisara cada dos años.

⇒ *Revisión de 2002 de la tasa de costos de apoyo indirecto*

12. La primera revisión de la tasa única de CAI se llevó a cabo en 2002³, y supuso un análisis exhaustivo de los gastos AAP y los ingresos en concepto de CAI, así como de las diferencias entre ambos, lo cual pasó a denominarse “desajuste entre ingresos y gastos AAP”. En ese análisis se ha destacado el carácter fijo de los gastos AAP y el carácter variable de los ingresos en concepto de CAI, y se ha llegado a la conclusión de que dado el entorno poco predecible en que trabaja el PMA, siempre cabrá la probabilidad de que se produzca un desajuste entre ambos.
13. Como resultado de la revisión y de las previsiones de gastos para 2003, la Secretaría recomendó una reducción de la tasa de CAI del 7,8% al 7,0% en 2003, la cual fue aprobada por la Junta. Esta tasa se mantuvo en el Plan de Gestión para el bienio 2004-2005, en función de las necesidades previstas en el presupuesto AAP para dicho bienio.

Cuenta de igualación del presupuesto AAP

14. En el marco de lo decidido por la Junta con respecto a la revisión de 2002 de los CAI, la Junta también estableció una cuenta de igualación del presupuesto AAP, una subdivisión del Fondo General que permitiría “registrar... todos los gastos AAP y ... todos los ingresos destinados a financiar esos gastos”. Con ello se procuraba lograr una mayor transparencia y contribuir al proceso de adopción de decisiones para la fijación de la tasa de recuperación de CAI.
15. El mecanismo de la cuenta de igualación del presupuesto AAP ha llevado a aislar los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP del resto del Fondo General, lo que permite asegurar que dicho mecanismo sólo pueda emplearse con la aprobación de la Junta y que se emplee mayormente para gastos AAP u otros gastos similares, por ejemplo, los relativos al Fondo de bienes de capital o de fomento de la capacidad. Las únicas excepciones han sido las transferencias a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI) y al mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo (CAD).
16. Tal como indica su nombre, el propósito original de la cuenta era igualar los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP. Al intentar reducir el saldo de la cuenta a cero, el PMA se aseguraba de que todos los ingresos en concepto de CAI se utilizaran para sufragar los gastos AAP, es decir, que las deducciones de CAI que se efectuasen a las contribuciones de los donantes se correspondieran con los gastos AAP efectivos.

³ Véase “Revisión preliminar de la tasa de costos de apoyo indirecto” (WFP/EB.A/2002/6-A/1) e “Informe final sobre la revisión de la tasa de costos de apoyo indirecto (CAI)” (WFP/EB.3/2002/5-C/1).



Reserva para imprevistos del presupuesto AAP

17. Dado que los saldos y reservas de otros fondos del PMA se mantienen para fines concretos o a nombre de donantes particulares, los ingresos en concepto de CAI y el saldo acumulado del Fondo General, incluida la cuenta de igualación del presupuesto AAP, son los únicos fondos que pueden emplearse para sufragar los gastos generales indirectos.
18. En vista del carácter impredecible de los ingresos en concepto de CAI, que deriva de la imprevisibilidad de las operaciones, resulta imposible asegurarse de que se generarán suficientes CAI para sufragar el presupuesto AAP en un período determinado. Desde que se introdujo el concepto de CAI, el PMA ha mantenido una reserva para subsanar los déficit de CAI que pudieran producirse: hasta 2002, esta reserva era el mismo Fondo; desde 2002 ha pasado a ser el saldo acumulado de la cuenta de igualación del presupuesto AAP.
19. Resulta necesario mantener tal reserva puesto que:
 - i) disminuye el riesgo de que el PMA no cuente con suficientes recursos para sufragar sus gastos generales fijos; sin tal reserva, el PMA no contaría con un medio seguro de afrontar los casos en que los ingresos en concepto de CAI fueran inferiores a los gastos AAP; en tal eventualidad, tendría que buscar financiación adicional de los donantes para cubrir sus gastos generales fijos;
 - ii) otorga cierto grado de certeza en la planificación del presupuesto AAP del PMA: por ejemplo, en el Plan de Gestión para el bienio 2006-2007 se prevé el uso de la cuenta de igualación del presupuesto AAP en caso de que la aparición de emergencias imprevistas no genere mayores ingresos en concepto de CAI, lo cual significa que el PMA ha conseguido crear la capacidad necesaria para afrontar tres emergencias de gran envergadura, como máximo; en caso de que se produzcan estas emergencias, esa capacidad garantizará una respuesta más eficaz y las intervenciones de emergencia permitirán generar mayores CAI, lo que reducirá la necesidad de usar la reserva de igualación del presupuesto AAP; y
 - iii) le da al PMA tiempo para ajustar su estructura de costos AAP si no se concretan los ingresos en concepto de CAI en la medida prevista.

OPCIONES POSIBLES EN EL MARCO DE LAS DE POLÍTICAS VIGENTES EN RELACIÓN CON EL ESTABLECIMIENTO DE LA TASA DE CAI

20. En las decisiones adoptadas por la Junta con respecto al Plan de Gestión para el bienio 2006-2007 se pedía a la Secretaría que determinara “los posibles beneficios y consecuencias de la aplicación de una tasa de CAI fija o de una tasa de CAI comprobada, basándose en los costos efectivos y no en los costos estimados”.
21. En la presente sección se analizan estas dos opciones:
 - Opción 1.** Tasa de recuperación de CAI “fija”: la Junta sigue fijando la tasa de CAI, basándose en revisiones periódicas, tales como la realizada en 2002; o
 - Opción 2.** La Junta establece un procedimiento de revisión periódica de la tasa de recuperación de CAI basado en los gastos efectivos comprobados.



22. Gracias a la introducción prevista de estados financieros anuales comprobados⁴, en lugar de estados financieros bienales, el PMA contará con una serie de estados financieros comprobados relativamente reciente⁵, que podrán servir de base para determinar una tasa de CAI basada en los gastos efectivos comprobados.

Opción 1. Tasa de recuperación de CAI “fija”

⇒ *Introducción*

23. Se trata de la metodología empleada actualmente por el PMA. Supone la fijación periódica de la tasa de CAI por parte de la Junta, tras una revisión efectuada por la Secretaría.
24. A raíz de la última revisión de esa índole que tuvo lugar en 2002, y de la que se informaba en el documento “Informe final sobre la revisión de la tasa de costos de apoyo indirecto” (WFP/EB.3/2002/5-C/1), la tasa de CAI se redujo del 7,8% al 7,0%, con efecto a partir de enero de 2003. En la revisión se analizó la naturaleza de los ingresos en concepto de CAI y de los gastos AAP, y se concluyó que debido al carácter variable de los ingresos en concepto de CAI y al carácter fijo de los gastos AAP, prácticamente siempre se produciría un desajuste entre ambos. Seguidamente se analizaron las diferencias entre los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP de los seis años anteriores, que se atribuyeron a los siguientes factores:
- desequilibrios estructurales:
 - ◇ “diferencias debidas a prácticas contables”, que obedecían fundamentalmente a las distintas políticas contables aplicadas en ese momento para contabilizar los ingresos y los gastos; este tipo de diferencias se vio considerablemente reducido por los cambios que se introdujeron posteriormente en la política de contabilización de los ingresos;
 - ◇ “variaciones en los precios”, esto es, las diferencias en los ingresos en concepto de CAI generadas por variaciones del costo presupuestado previsto por tonelada; y
 - ◇ “variaciones en los volúmenes”, esto es, las diferencias en los ingresos en concepto de CAI generadas por variaciones en el volumen de las operaciones; y
 - diferencias no previstas:
 - ◇ “diferencias debidas a otros ingresos AAP”, esto es, ingresos AAP no presupuestados procedentes de otras fuentes ajenas a los CAI, como las contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE);
 - ◇ diferencias entre la cuantía de gastos AAP efectivos y la cuantía la presupuestada; y
 - ◇ diferencias entre la cuantía de ingresos generados en concepto de CAI y la cuantía presupuestada, como resultado de los cambios de la tasa de recuperación de CAI.
25. La repetición de este ejercicio en el período que transcurrió desde la preparación del último documento sobre la revisión de la tasa de CAI aporta los siguientes resultados:

⁴ Véanse las “Normas internacionales de contabilidad”, (WFP/EB.2/2005/5-C/1).

⁵ En un ciclo bienal, los estados financieros comprobados datan de 22 o 23 meses atrás en el momento en que se fija el presupuesto AAP; en un ciclo anual, este plazo se reduce a 10 u 11 meses.



CUADRO 1. ANÁLISIS DE LOS INGRESOS EN CONCEPTO DE CAI Y LOS GASTOS AAP, 2002-2005			
	2002-2003		2004-2005
Ingresos en concepto de CAI	353,4		364,0
CGCE	2,6		0,0
Ingresos adicionales debidos al cambio de política	88,4		0,0
Gastos AAP	-232,2		-297,0
Gastos AAP: ajuste por fluctuaciones cambiarias	0,0		-66,0
Ajustes por obligaciones correspondientes al período anterior y de otra índole	18,4		0,0
Desajuste entre ingresos y gastos AAP	230,6		1,0
A. Diferencias debidas a prácticas/plazos contables	1,4		-14,5
B. Variaciones en los precios	4,3		9,5
C. Variaciones en los volúmenes	165,8		63,6
D. Diferencias debidas a otros ingresos AAP	19,0		0,0
E. Diferencias debidas a mayores gastos AAP	-22,2		-57,7
F. Diferencias debidas a cambios en la tasa de CAI	-26,0		0,0
G. Aumento de ingresos debido a cambios en la política contable	88,4		0,0
Desajuste entre ingresos y gastos AAP	230,6		0,9

26. Se desprende del Cuadro 1 que se ha acumulado un excedente en la cuenta de igualación del presupuesto AAP por las siguientes razones:

➤ Desequilibrios estructurales:

- ◇ “diferencias debidas a prácticas contables”: los cambios introducidos en la política contable aplicable a la contabilización de los ingresos, que en 2003 provocaron asimismo un ajuste excepcional de 88 millones de dólares EE. UU. en concepto de CAI (véase más abajo), han reducido —si bien no han eliminado— las diferencias entre los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP que se producen debido a la aplicación de distintas prácticas contables; la diferencia entre los plazos de contabilización de los ingresos en el momento en que se confirma la contribución y los de la contabilización de los gastos en el momento en que se produce la obligación indica que hay 13,1 millones de dólares de ingresos en concepto de CAI menos que los previstos durante los dos bienios;
- ◇ “variaciones en los precios”: dado que el costo medio por tonelada fue superior al previsto en los dos bienios, ha aumentado la cantidad de recursos necesarios para las operaciones y, en consecuencia, hubo 13,8 millones de dólares adicionales de ingresos en concepto de CAI; y



- ◇ “variaciones en los volúmenes”: el volumen de las operaciones, que fue superior al previsto en ambos bienios⁶, ha sido el factor de mayor impacto en el desajuste del presupuesto AAP; provocó un aumento de los recursos necesarios para las operaciones y generó 229,4 millones de dólares adicionales de ingresos en concepto de CAI en el curso de los dos bienios: 64 millones de dólares en el bienio 2004-2005 y 166 millones en 2002-2003.
 - En el bienio 2004-2005 se generaron 64 millones de dólares adicionales en concepto de CAI debido al mayor volumen de operaciones, como consecuencia de dos acontecimientos cuyos efectos se compensaron recíprocamente en parte:
 - la aparición de emergencias imprevistas que no se habían tenido en cuenta en el Plan de Gestión para el bienio 2004-2005, como por ejemplo la del Iraq (788 millones de dólares); se estima que debido a las emergencias imprevistas la carga de trabajo en el ámbito de las operaciones se vio incrementada en 1.700 millones de dólares, lo cual generó otros 117 millones de dólares de ingresos en concepto de CAI; y
 - el hecho de que el programa de trabajo presentado en el Plan de Gestión para el bienio 2004-2005 no estuviera financiado por completo: se estima que existía un déficit de financiación del 17% en el presupuesto operacional del bienio 2004-2005, lo cual hizo que hubiera 53 millones de dólares de ingresos en concepto de CAI menos que los previstos.
 - El presupuesto operacional para el bienio 2002-2003 se preparó en función de los recursos y no en función de las necesidades y, por lo tanto, preveía una reserva para emergencias imprevistas, aunque dicha reserva no se consignaba por separado. No obstante, se desprende de un análisis de estas dos cuestiones en relación con el bienio 2002-2003 que de los 166 millones de dólares adicionales generados en concepto de CAI a raíz del mayor volumen de operaciones en el bienio 2002-2003:
 - el déficit de financiación de las actividades en el presupuesto operacional para 2004-2005 creó un déficit de ingresos en concepto de CAI de 33 millones de dólares; y
 - las actividades que no se habían presupuestado en el Plan de Gestión para el bienio 2002-2003 ocasionaron ingresos en concepto de CAI imprevistos por un total de 199 millones de dólares; esta diferencia significativa entre el volumen de operaciones presupuestado y el volumen de operaciones efectivo fue una de las razones por las que, con efecto a partir del bienio 2004-2005, se empezó a aplicar un presupuesto basado en las necesidades.
- Diferencias no previstas:
- ◇ el excedente de 19 millones de dólares en la cuenta obedeció a los ingresos AAP adicionales no presupuestados en el bienio 2002-2003;

⁶ El volumen presupuestado en el bienio 2002-2003 fue de 5,471 millones de toneladas; el volumen efectivo fue de 9,753 millones de toneladas, es decir, un aumento del 78%. El volumen presupuestado para 2004-2005 fue de 8,967 millones de toneladas; se prevé que el volumen efectivo sea de 10,779 millones de toneladas, esto es, un aumento del 20%.



- ◇ se efectuaron gastos AAP por 79,9 millones de dólares más que el importe presupuestado originalmente, lo cual redujo el excedente de la cuenta de igualación del presupuesto AAP;
- ◇ la reducción de la tasa de CAI al 7%, del 7,8%, llevó a una disminución de los ingresos en concepto de CAI de 26 millones de dólares en 2003; y
- ◇ el cambio que sufrieron las prácticas contables con respecto a la contabilización de los ingresos provocó una adición excepcional de 88,4 millones de dólares en la cuenta de igualación del presupuesto AAP.

⇒ *Resumen del análisis de 2002-2003*

27. El excedente de la cuenta de igualación del presupuesto AAP se creó en el bienio 2002-2003, debido fundamentalmente a que el volumen de las operaciones fue un 78% superior al previsto y a que hubo una aportación excepcional de ingresos en concepto de CAI adicionales a raíz de la nueva política contable que empezó a aplicarse con respecto a la contabilización de los ingresos.
28. Estos dos factores, que en conjunto generaron 254,2 millones de dólares de CAI adicionales, bastaron con creces para sufragar los mayores gastos AAP incurridos en el bienio, es decir, 22,2 millones de dólares, y la disminución de los ingresos en concepto de CAI de 26 millones de dólares a raíz de la tasa de CAI inferior, introducida el 1° de enero de 2003.

⇒ *Resumen del análisis de 2004-2005*

29. Se prevé que los 364 millones de dólares de ingresos en concepto de CAI generados durante el bienio superen en 1 millón de dólares los gastos AAP, incluidos los gastos AAP adicionales que se produzcan a causa del debilitamiento del dólar estadounidense.
30. De acuerdo con esta metodología, la Junta se serviría de la información antecedente para tomar una decisión con respecto a la tasa de recuperación de CAI.

⇒ *Ventajas de la tasa de recuperación de CAI "fija" (Opción 1)*

31. Las ventajas que plantea la metodología de tasa de CAI "fija" son, entre otras, las siguientes:
 - la decisión de la Junta con respecto a la tasa de CAI se basa en un análisis a largo plazo: dado que tanto el volumen de trabajo del PMA como los gastos generales indirectos necesarios varían con el tiempo, un análisis que abarque varios bienios ofrece la perspectiva necesaria y reduce el impacto que sufren los CAI debido a variaciones excepcionales del volumen de operaciones; y
 - una tasa de CAI menos inestable y una mejor planificación: al fijar la tasa periódicamente es posible lograr una financiación de los CAI más previsible, lo cual permite fijar el presupuesto AAP en función de las necesidades subyacentes en un entorno relativamente estable.

⇒ *Desventajas de la tasa de recuperación de CAI "fija"*

32. Entre las desventajas que plantea la tasa de CAI "fija" cabe mencionar las siguientes:
 - es posible que la tasa no tenga en cuenta las estructuras de costos efectivas de un ejercicio financiero dado; y



- es posible que una tasa fija no asegure a la Junta un punto de partida totalmente transparente para la tasa de CAI, como lo harían los estados financieros comprobados.

Opción 2: La Junta establece un procedimiento para efectuar una revisión periódica de la tasa de CAI en función de los gastos efectivos comprobados

⇒ *Introducción*

33. En lugar de hacer una revisión periódica de la tasa, la Junta podría decidir introducir procedimientos que supusieran una revisión regular de la tasa de CAI.
34. Una posibilidad para ello sería aprovechar la última serie de estados financieros comprobados disponible como base para fijar la tasa de CAI para el siguiente ciclo del presupuesto AAP. La preparación de tal presupuesto supondría lo siguiente:
 - Etapa 1. Efectuar un análisis de los últimos estados financieros comprobados disponibles para determinar los costos AAP efectivamente incurridos como porcentaje del costo general del programa; los resultados de ello servirían como punto de partida para un estudio sobre la tasa de CAI que se presentaría en el Plan de Gestión.
 - Etapa 2. Realizar una evaluación de la cuantía de financiación probable en el siguiente bienio, necesaria para determinar si la tasa de CAI establecida en la primera etapa debe recomendarse a la Junta:
 - ◇ si, por ejemplo, los últimos estados financieros indican ingresos por concepto de contribuciones comparativamente elevados, como sucedió en 2004, para financiar un monto elevado de costos directos, la Secretaría tal vez recomiende que la Junta ajuste la tasa de CAI de modo que tenga en cuenta este factor; la Secretaría también tendría que analizar los cambios en la estructura de costos y las nuevas actividades financiadas mediante la tasa de costos de apoyo indirecto;
 - ◇ tendría que tomarse en consideración el saldo de la cuenta de igualación del presupuesto AAP para determinar el nivel de riesgo aceptable.
 - Etapa. 3. Determinar y recomendar a la Junta Ejecutiva una tasa de recuperación de CAI definitiva.
35. A título ilustrativo, en el Cuadro 2 se presentan los resultados de los estados financieros no comprobados de 2004, junto con las proyecciones para 2005.



CUADRO 2. EJEMPLO: FIJACIÓN DE LA TASA DE CAI PARA 2006-2007			
	Cuentas no comprobadas	Previsiones	Previsiones*
	2004	2005	2004-2005
Alimentos	1 565	1 211	2 776
Transporte marítimo y costos conexos	335	248	583
Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM)	530	575	1 105
Otros costos operacionales directos (ODOC)	140	330	469
Costos de apoyo directo (CAD)	305	338	643
Total de gastos directos	2 875	2 701	5 576
Presupuesto AAP	173	190	363
Fondos de bienes de capital y de fomento de la capacidad	25	25	49
Total de gastos indirectos	198	214	412
Total de gastos	3 073	2 915	5 988
Gastos indirectos como porcentaje de los gastos directos	6,9%	7,9%	7,4%

* Fuente: Plan de Gestión del PMA para el bienio 2006-2007.

36. Estas cifras se emplearán, a título ilustrativo, como base para determinar la tasa de CAI para 2006-2007 conforme a la metodología mencionada antes.

⇒ *Etapa 1: Relación entre los gastos AAP y los gastos indirectos*

37. En el cuadro se indica que los gastos AAP indirectos representaron el 6,9% de los costos directos en 2004. Por lo tanto, el punto de partida del Plan de Gestión para el bienio 2006-2007 debía haber sido una tasa de CAI del 6,9%. Si el PMA ya hubiera concretado la transición a estados financieros comprobados anuales, estas cifras habrían estado a disposición de la Secretaría en la primavera de 2005, para las primeras etapas de la preparación del Plan de Gestión.

⇒ *Etapa 2: Proyecciones de financiación, estructuras de costos y cuenta de igualación del presupuesto AAP*

38. La etapa anterior supondría un análisis de factores tales como proyecciones de financiación, estructuras de costos o el saldo de la cuenta de igualación del presupuesto AAP para determinar si la tasa de CAI establecida en la primera etapa es adecuada.
39. Es posible que la cuantía de las contribuciones haya sido comparativamente elevada en 2004, lo que pudo haber conducido a un mayor volumen de actividades y una menor tasa de CAI ese año. Si se hubiera tenido en cuenta una proyección de una cuantía de contribuciones ligeramente inferior en 2005, la Secretaría habría podido proponer un ajuste al alza de la tasa actual.



40. En el Plan de Gestión para el bienio 2006-2007, el principal cambio que sufrió la estructura de costos del presupuesto AAP fue la adición de recursos destinados a las oficinas en los países y las oficinas regionales:
- oficinas en los países pequeños: se concedió a algunas oficinas en los países otro puesto, pero se introdujo una nueva estructura en tres fases para que estas oficinas lo financiaran, y se redujo el presupuesto AAP de las oficinas en los países más grandes; y
 - traslado de recursos al terreno: se agregaron otros 77 puestos en las oficinas en los países y las oficinas regionales, pero estos cambios se financiaron mediante una reducción de 97 puestos en la Sede.
41. Así pues, estos cambios en la estructura de costos AAP se autofinanciaron: tuvieron un impacto neutro en la estructura de costos general del presupuesto AAP.
42. El saldo previsto de la cuenta de igualación del presupuesto AAP al 31 de diciembre de 2005, durante la preparación del Plan de Gestión para el bienio 2006-2007, era de 78 millones de dólares.

⇒ *Etapa 3: Recomendación de la tasa de recuperación de CAI*

43. Si se hubiera aplicado la metodología antes mencionada, habría podido recomendarse una tasa de CAI del 6,9% con un ajuste al alza potencial para tener en cuenta las proyecciones de financiación y un ajuste a la baja potencial debido al saldo de la cuenta de igualación del presupuesto AAP.
44. En realidad, la recomendación de la Secretaría en el Plan de Gestión para el bienio 2006-2007 de mantener una tasa del 7% tuvo estos dos factores en cuenta. Las proyecciones de financiación del Plan de Gestión para el bienio 2006-2007 de 5.000 millones de dólares indicaban un nivel de actividad inferior al de 2004. Sin embargo, debido al excedente de 78 millones de dólares previsto en la cuenta de igualación del presupuesto AAP, sumado a los CAI que pudieran generarse a raíz de emergencias imprevistas, no se formuló recomendación alguna para aumentar la tasa de recuperación de CAI.

⇒ *Ventajas y desventajas de la revisión regular de la tasa de recuperación de CAI basándose en los gastos efectivos comprobados (Opción 2)*

45. Las ventajas que plantea esta metodología son las siguientes:
- la tasa de CAI se basaría en los gastos efectivos comprobados a partir de los últimos estados financieros;
 - al introducir estados financieros comprobados anuales a partir de 2006, el período de base para un bienio dado estaría más actualizado: por ejemplo, podrían utilizarse los estados financieros comprobados de 2006 como base para fijar la tasa de CAI para 2008-2009; y
 - la Junta estaría plenamente informada acerca del establecimiento de la tasa propuesta por la Secretaría, y contaría con un punto de partida bien definido en los estados financieros comprobados.
46. Las desventajas de esta metodología son las siguientes:
- la fijación de la tasa de CAI se basa en un análisis a más corto plazo: una metodología de esta índole fijaría una tasa de CAI que reflejara los patrones de costos e ingresos de



un período de tiempo limitado, y acentuaría el impacto de los cambios excepcionales en el volumen de operaciones;

- mayor inestabilidad de los ingresos en concepto de CAI: al cambiar la tasa regularmente, podría introducirse otra variable en los ingresos en concepto de CAI, de por sí impredecibles, lo cual dificultaría aún más la planificación del presupuesto AAP y de su financiación; y
 - una tasa de CAI basada en las últimas cifras efectivas podría estar distorsionada debido al volumen de actividades del período de base; por ejemplo, si la fijación de la tasa de CAI se basara en un período en que el volumen de actividades hubiera sido excepcionalmente elevado, dicha tasa no bastaría, quizás, para generar suficientes ingresos en concepto de CAI para el período siguiente.
47. Esta metodología aumentaría el riesgo de que el presupuesto AAP quedara sin financiación en períodos en los que se produjera una disminución del volumen de operaciones. Tal disminución no sólo traería aparejado un menor monto de ingresos en concepto de CAI debido a la menor cuantía de contribuciones, sino que el impacto sería aún más fuerte debido a una tasa de CAI más baja.

⇒ *Conclusión preliminar*

48. La introducción de procedimientos y de un calendario para la revisión periódica de la tasa de recuperación de CAI que se describe en la Opción 2 aseguraría que dicha tasa reflejara mejor los patrones de gastos efectivos en un ejercicio financiero determinado. No obstante, ello introduciría una mayor inestabilidad en el proceso de planificación del presupuesto AAP y podría aumentar los riesgos de financiación deficitaria de estos gastos cuando se produjera una disminución del volumen de operaciones.

Reclasificación de los costos de apoyo

49. Además, el PMA podría revisar la composición del presupuesto AAP con miras a determinar los costos que varían en función del volumen de las operaciones y que podrían atribuirse directamente a éstas. Tales costos se reclasificarían como costos de apoyo directo (CAD), y el presupuesto AAP se reduciría en consecuencia. En el estudio de 2002 se llegó a la conclusión de que aproximadamente una cuarta parte del presupuesto AAP era variable. Suponiendo que este dato sea aún válido, aproximadamente 92 millones de dólares del presupuesto AAP para 2006-2007 sería variable, y gran parte de éste podría reclasificarse eventualmente como CAD.
50. Tras analizar esta cuestión en el marco del examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo, se han identificado las ventajas siguientes:
- esta solución ofrece una “mayor perspectiva de futuro”. Se adapta a la evolución de la recuperación de costos estableciendo una vinculación lo más estrecha posible de los costos con las operaciones, y asegurando de este modo una estructura más flexible que pueda expandirse o contraerse en función del nivel de recursos disponibles;
 - las funciones de apoyo que siguen financiándose con cargo al presupuesto AAP serían más claramente de naturaleza indirecta; y
 - con esta opción se fijaría “una tasa de CAI... más reducida, que sería ‘competitiva’ en la mayoría de las situaciones”.



51. Algunas de las desventajas señaladas han sido:

- “el PMA debería asumir el alto riesgo de efectuar gastos en concepto de CAD sin saber si las contribuciones de los donantes se dirigirían a una utilización específica...”;
- el riesgo de comprometer fondos en concepto de CAD “... sería significativamente mayor”; y
- “la carga de trabajo administrativo e informático sería pesada.”

52. Tal reclasificación de los costos de apoyo debería realizarse de forma simultánea con el examen del Marco de Políticas Financieras y supondría cambios informáticos importantes. Por lo tanto, debería verse como una solución potencial a largo plazo.



**ANEXO: ANÁLISIS DEL DESAJUSTE ENTRE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS AAP PARA
2002-2003 Y 2004-2005**

				2002- 2003			2004- 2005
Ingresos en concepto de CAI				353,4			364,0
CGCE				2,6			0,0
Ingresos adicionales debido al cambio de política				88,4			0,0
Gastos AAP				-232,2			-297,0
Gastos AAP: ajuste por fluctuaciones cambiarias				0,0			-66,0
Ajustes por obligaciones correspondientes al período anterior y de otra índole				18,4			0,0
Desajuste entre los ingresos y los gastos AAP				230,6			1,0
A. Diferencias debidas a prácticas contables (en millones de dólares EE.UU.)							
Ingresos en concepto de CAI				353,4			364,0
Costos directos efectivos x tasa de CAI efectiva (en valores devengados) (millones de dólares)							
2002	1 592,2	@ 7,8 %	124,2				
2003	3 254,7	@ 7,0%	<u>227,8</u>				
2004-2005	5 407,0	@ 7,0 %					
				352,0			378,5
Diferencias en los ingresos debidas a prácticas contables					1,4		-14,5
B. Diferencias debidas a variaciones en los precios							
Costo directo medio presupuestado por tonelada (dólares)				486,9			486,5
Menos: Costo directo medio efectivo por tonelada (dólares)				497,0			501,6
Diferencia entre los costos directos medios por tonelada (dólares)				10,0			15,2
Multiplicado por toneladas presupuestadas (toneladas)				5 471,0			8 967,0
Diferencia total debida a las variaciones en la tasa de los costos directos (millones de dólares)				54,9			135,9
Aumento de los ingresos en concepto de CAI debido a la diferencia entre los costos directos					4,3		9,5
C. Diferencias debidas a variaciones en los volúmenes							
Volumen presupuestado en miles de toneladas				5 471,0			8 967,0
Volumen efectivo en miles de toneladas				9 753,0			10 779,0
(Aumento) disminución en miles de toneladas				4 282,0			1,812 0
Costo directo medio efectivo por tonelada (dólares)				497,0			501,6
Aumento de los costos directos (millones de dólares)				2 128,0			908,9
Aumento de los ingresos en concepto de CAI debido a la diferencia en los volúmenes					165,8		63,6



ANEXO: ANÁLISIS DEL DESAJUSTE ENTRE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS AAP PARA 2002-2003 Y 2004-2005						
			2002- 2003			2004- 2005
D. Diferencias en el presupuesto AAP debidas a otros ingresos						
Otros ingresos según el presupuesto (millones de dólares)	0,0			0,0		
Otros ingresos – efectivos	19,0			<u>0,0</u>		
Aumento de otros ingresos (millones de dólares)		19,0	19,0		0,0	0,0
E. Diferencias debidas al aumento de los gastos AAP						
Gastos AAP del presupuesto inicial (millones de dólares)	210,0			305,3		
Gastos AAP efectivos (millones de dólares)	<u>232,2</u>			<u>363,0</u>		
Aumento de los gastos AAP		-22,2	-22,2		-57,7	-57,7
F. Diferencias debidas a cambios en la tasa de CAI						
Costos directos efectivos x tasa de CAI presupuestada (millones de dólares)	378,0					
Costos directos efectivos x tasa de CAI efectiva (millones de dólares)	352,0					
Disminución de los ingresos en concepto de CAI debida a la diferencia entre las tasas de CAI			-26,0			
G. Aumento de los ingresos debido al cambio de la política contable			88,4			
Desajuste entre ingresos y gastos AAP conforme al análisis			230,6			0,9

