

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 28-30 de mayo de 2003

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2003/6-A/1

25 abril 2003

ORIGINAL: INGLÉS

CUESTIONES RELATIVAS A LAS POLÍTICAS FINANCIERAS

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina del Director Ejecutivo (OED): Sr. M. Stayton tel.: 066513-2002

Director del Proyecto para el Examen del Marco de Políticas Financieras (MPF): Sr. S. O'Brien tel.: 066513-2682

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

Tras la aprobación del Programa de trabajo y el esbozo anotado del examen de 2003 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo por parte de la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 2003, se emprendió un examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (RFLP).¹

En el curso del examen y de las consultas oficiosas de la Junta, se convino en que la expresión “políticas de recursos y financiación a largo plazo” era inadecuada. Por tanto, se propone utilizar en el futuro la expresión “Marco de Políticas Financieras” (MPF) para referirse a las políticas sobre acuerdos financieros.

En el examen inicial se estimó que no resultaba provechoso realizar una evaluación completa de las políticas sin realizar asimismo un examen de los procesos operativos necesarios para aplicarlas, a fin de lograr una aplicación eficiente y eficaz.

Además, el examen tiene que abarcar la labor en curso relativa a los planes estratégicos y de gestión. Por consiguiente, se propone que, en el futuro, el examen de las políticas financieras se integre con los procesos de planificación estratégica y de gestión del Programa.

Se han realizado progresos en el logro de algunos de los objetivos originales de las políticas examinadas, sobre todo en lo referente a la financiación de los costos conexos. Estos objetivos siguen siendo por lo general pertinentes para el Programa, como lo indican las consultas sobre el Plan Estratégico. Se propone que los cambios de las políticas se evalúen teniendo en cuenta los objetivos estratégicos del PMA.

También se ha avanzado en la armonización de las políticas y procedimientos con otros organismos de las Naciones Unidas, pero un examen reveló que, dentro de las organizaciones abarcadas en el estudio, la recuperación total de los costos era una política exclusiva del PMA. Las consecuencias de esta diferencia en las modalidades de financiación y la clasificación de los recursos y los costos también se consideraron considerables.

Una evaluación de la recuperación total de los costos y la flexibilidad de recursos indicó que era posible aumentar la utilización de los recursos en el marco de las políticas vigentes si se modificaba el modo en que se administraban las contribuciones. Estas modificaciones deben examinarse e introducirse antes de que se evalúen las políticas.

En el examen también se analizaron los efectos de la dirección y las condiciones impuestas a las contribuciones, y se reafirmó la conclusión de la estrategia de 2002 en materia de recursos de que el PMA tenía que promover en mayor medida las contribuciones multilaterales.

El mayor acento puesto en el sector privado como fuente de ingresos adicionales, mencionado en las consultas sobre el Plan Estratégico, ha destacado la importancia de las políticas en esta esfera. Las políticas actuales del PMA se basan en dos principios:

- a) las “Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial” publicadas por el Secretario General; y

¹ “Programa de trabajo y esbozo anotado del examen de 2003 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo” (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



- b) la igualdad de trato a las contribuciones del sector privado y a las de los Estados Miembros.

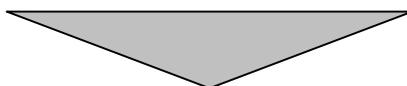
En el próximo proceso de presupuestación de base cero, que se aplicará en la elaboración del Plan de Gestión para 2004-2005, los costos de apoyo fijos se diferenciarán de los variables, y se examinarán los costos que actualmente se consideran de apoyo indirecto para determinar si pueden vincularse directamente a una operación y, por tanto, reclasificarse como costos de apoyo directo (CAD).

Los mecanismos actuales de financiación se están examinando con miras a:

- a) aumentar la utilización de los recursos mediante la definición de fuentes alternativas de financiación para gastos imprevistos;
- b) reducir al mínimo los riesgos que una preparación deficiente y las interrupciones del suministro de alimentos puedan tener en los beneficiarios; y
- c) que reflejen el volumen de las operaciones anteriores y futuras.

También se examinó la cuestión de las contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE), y se llegó a la conclusión de que estas contribuciones debían recibir en lo posible el mismo trato que las demás contribuciones aportadas al Programa.

Proyecto de decisión*



La Junta Ejecutiva:

- a) aprueba el presente examen de las políticas financieras y sus conclusiones (documento WFP/EB.A/2003/6-A/1); y
- b) apoya la incorporación de los exámenes futuros de estas políticas en los procesos de planificación estratégica y de gestión del PMA.

* 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.



SECCIÓN A: INTRODUCCIÓN

Antecedentes

1. El Esbozo anotado del examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo² fue aprobado por la Junta Ejecutiva durante el primer período de sesiones ordinario de 2003. El documento incluía un programa de trabajo en el que se proponía que todos los temas incluidos en el Esbozo anotado se trataran en el período de sesiones anual de mayo o el tercer período de sesiones ordinario de octubre de la Junta Ejecutiva.
2. Sin embargo, durante las consultas oficiosas de la Junta del 5 de marzo y del 28 de marzo de 2003, se señaló que muchas de las políticas que se están examinando se superponen con temas abordados en:
 - el Plan Estratégico de 2004-2007, que deberá presentarse a la Junta Ejecutiva en el tercer período de sesiones ordinario de octubre; y
 - el Plan de Gestión de 2004-2005, que también deberá presentarse a la Junta Ejecutiva en el tercer período de sesiones ordinario de octubre.
3. El actual examen de las políticas ha puesto en claro la necesidad de llevar a cabo un examen de los procesos operativos, tal como se destacó concretamente en la consulta oficiosa del 28 de marzo de 2003. Dicho examen ha comenzado ya, y las primeras indicaciones apuntan a que es posible introducir mejoras en los procesos para potenciar al máximo la utilidad de las políticas vigentes. Por consiguiente, sería prematuro llevar a cabo una evaluación completa de las políticas en vigor sin tener en cuenta los cambios propuestos.
4. En el examen de los procesos operativos se seguirán analizando las cuestiones delineadas en las consultas oficiosas, y otros asuntos pertinentes para mejorar la eficiencia y eficacia del PMA. Los cambios que se proponga introducir en los procesos como consecuencia de este examen quedarán recogidos, en la medida de lo posible, en el Plan de Gestión para 2004-2005.

Conclusión 1: El examen en curso de estas políticas se terminará conjuntamente con el Plan Estratégico para 2004-2007 y el Plan de Gestión para 2004-2005.

5. Con bastante frecuencia, se produce la necesidad de examinar aspectos de las políticas del MPF, tal como lo ponen de manifiesto el examen de 1999, la revisión de la tasa de costos de apoyo indirecto (CAI) en 2002 y el examen actual. A medida que el PMA evoluciona, las políticas financieras deben someterse a un examen periódico, el cual ha de incorporarse en los procesos de planificación del Programa actualmente en curso.

Conclusión 2: Se propone que, en el futuro, estas políticas se examinen de forma permanente como parte de los procesos de planificación estratégica y de gestión.

² Segunda parte del “Programa de trabajo y esbozo anotado del examen de 2003 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo” (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



Terminología

6. La expresión “recursos y financiación a largo plazo” se introdujo a mediados de la década de 1990 para describir la iniciativa que culminó con la introducción de nuevas políticas en 1996. Desde entonces, se ha denominado a esas políticas “políticas de RFLP”.
7. Muchos de los que participaron en el examen en curso, convinieron en que la expresión era complicada y poco intuitiva. En las consultas oficiosas realizadas por la Junta Ejecutiva hubo consenso general en cuanto a modificar la expresión de modo que pasara a ser “Marco de Políticas Financieras”. Se propone, por tanto, utilizar esta expresión en el futuro para denominar tales políticas. En el resto del presente documento se refleja este cambio de terminología.

Conclusión 3: Se usará la expresión “Marco de Políticas Financieras” para denominar las políticas creadas como resultado de la iniciativa de RFLP y todas las políticas conexas.

Esbozo anotado y estructura del documento actual

8. Tal como se decidió en el primer período de sesiones ordinario de la Junta, el Esbozo anotado constituirá el “marco conceptual” y la “definición del alcance” del examen actual. Por lo tanto, el presente documento sigue la misma estructura que el Esbozo anotado:
 - Sección A: Introducción;
 - Sección B: Sinopsis del Marco de Políticas Financieras;
 - Sección C: Principio de la recuperación total de los costos;
 - Sección D: Ventanillas de financiación y categorías de donantes;
 - Sección E: Categorías de programas;
 - Sección F: Categorías de costos;
 - Sección G: Mecanismos de financiación; y
 - Sección H: Otros asuntos relacionados con el Marco de Políticas Financieras.

SECCIÓN B: SINOPSIS DEL MARCO DE POLÍTICAS FINANCIERAS

Objetivos de las políticas

9. En el Esbozo anotado se describieron³ los cinco objetivos originales de las políticas del MPF, los cuales se pueden resumir del modo siguiente:
 - a) aumentar:
 - i) la *previsibilidad* de los recursos y
 - ii) la *flexibilidad* en su empleo;
 - b) asegurar que se proporcione al PMA el *nivel de recursos* necesario y obtener el mejor uso posible de los mismos;

³ Segunda parte del “Programa de trabajo y esbozo anotado del examen de 2003 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo” (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



- c) asegurar la *financiación de los costos administrativos* y de otro tipo;
- d) *ampliar la base de recursos*; y
- e) mantener la *capacidad de poder recurrir a diferentes partidas* de los presupuestos de los donantes.

10. Se han evaluado estos objetivos, y se ha llegado a las siguientes conclusiones:

a) **Previsibilidad de los recursos**

- Por ser el PMA un organismo de financiación voluntaria, es difícil predecir sus niveles de recursos globales porque, en general, los gobiernos donantes no pueden asignar recursos más allá de unas consignaciones específicas aprobadas. Por lo tanto, no parece que las políticas hayan influido mucho en la previsibilidad *global* de los recursos.
- Sin embargo, la introducción del principio de la recuperación total de los costos ha mejorado la previsibilidad de los recursos para costos conexos y costos de apoyo, que ahora se confirman al mismo tiempo que la contribución en productos conexas.

b) **Flexibilidad en el empleo de los recursos**

- En algunos aspectos, la flexibilidad en el empleo de los recursos parece haber disminuido desde la introducción de las políticas (véase más adelante el debate sobre flexibilidad y restricción de las contribuciones), tal como demuestra, por ejemplo, el incremento de los recursos multilaterales dirigidos que se menciona más adelante.
- Es posible que ello obedezca no tanto a las propias políticas como a las prácticas y procesos introducidos para aplicarlas —por ejemplo, gestión de los fondos basada en los componentes de costos (véase el debate sobre flexibilidad más adelante)— y los cambios de las circunstancias externas que escapan al control del PMA.

c) **Asegurar el nivel de recursos necesario**

- Es difícil determinar si las políticas han influido directamente en el nivel general de recursos, que se ha mantenido elevado desde la introducción de las mismas. Sin embargo, sí han servido para asegurar el nivel de financiación necesario para los costos administrativos y de otro tipo, según se indica a continuación.

d) **Asegurar la financiación de los costos administrativos y de otro tipo**

- En el documento sobre los CAI que se examinó en el tercer período de sesiones ordinario de la Junta de 2002⁴ se describían los actuales mecanismos de financiación de los costos administrativos. Se destacaban la incertidumbre del actual mecanismo de financiación y la posibilidad de desajustes entre ingresos y en gastos el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) —diferencias entre el gasto administrativo y la financiación correspondiente— en un determinado período.
- Sin embargo, un examen de la situación anterior a la introducción de las políticas del MPF ha revelado que la financiación de los costos administrativos presentaba

⁴ Informe final sobre la revisión de la tasa de costos de apoyo indirecto (CAI) (WFP/EB.3/2002/5-C/1).



aún una mayor incertidumbre y era, desde luego, menos segura que con las políticas actuales⁵.

- Asimismo, la financiación de los “otros costos” —los costos conexos— también presenta una mayor certidumbre, porque el principio de la recuperación total de los costos estipula que los otros costos se sufragen junto con la contribución en productos (o la contribución en efectivo para comprar productos).
- La mejora de la financiación de los costos administrativos y de otro tipo ha supuesto grandes beneficios para la Organización, como una mayor facilidad de planificación y una mayor previsibilidad, y es una de las ventajas principales de las políticas.

e) **Ampliar la base de donantes**

- En las consultas sobre el Plan Estratégico se señaló la ampliación de la base de donantes como un componente fundamental de la estrategia de movilización de recursos del PMA. Según se señala en el documento de información para las consultas sobre el Plan Estratégico, el número de donantes del PMA se ha incrementado en torno al 50% desde 1996, pero no ha ocurrido lo mismo con el nivel de participación en los costos.
- Sin embargo, es improbable que este aumento del número de donantes sea resultado directo de las políticas del MPF. Es más probable que la tendencia obedezca a las iniciativas de movilización de recursos del PMA y a la respuesta de nuevos donantes a operaciones concretas en su región, tales como las situaciones de emergencia de Afganistán, Kosovo y la República Popular Democrática de Corea.

f) **Mantener la capacidad de poder recurrir a partidas presupuestarias de los donantes**

- No se ha podido determinar una influencia directa.

11. En la consulta oficiosa de la Junta del 5 de marzo de 2003, se observó que algunos de los objetivos antes señalados son contradictorios. En algunos casos los intentos por ampliar la base de donantes pueden causar dificultades para la financiación de los costos administrativos y de otro tipo.

Conclusión 4: Aunque estos objetivos respondían a las prioridades existentes cuando se elaboraron inicialmente las políticas, a mediados de la década de 1990, siguen siendo en general pertinentes y quedan recogidos en la actual estrategia del PMA delineada en los debates sobre el Plan Estratégico para 2004-2007. Cualquier cambio de las políticas actuales se evaluará a la luz de los objetivos estratégicos del PMA definidos en el Plan Estratégico.

Armonización

12. La Secretaría y muchos miembros de la Junta consideran que es de una importancia fundamental armonizar las políticas con las de otros organismos de las Naciones Unidas.

⁵ Por ejemplo, el saldo de recursos ordinarios —es decir, el dinero disponible para la financiación del presupuesto AAP— disminuyó de 65,6 millones de dólares EE UU a finales de 1987 a 9,3 millones de dólares a finales de 1995.



13. La Secretaría busca continuamente oportunidades para intensificar la repercusión global de las actividades del sistema de las Naciones Unidas por medio de sinergias y de una coordinación con otros organismos, incluidos:

- la adopción del procedimiento de aprobación de programas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), aprobado en el tercer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva, en 2002;
- el uso del formato armonizado para los presupuestos bienales, adoptado por otros programas de las Naciones Unidas de financiación voluntaria;
- la armonización de las categorías de costos con otras organizaciones de las Naciones Unidas;
- la preparación de orientaciones sobre los preparativos para la programación conjunta con el PNUD, el FNUAP y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); y
- la participación permanente en la labor del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) a fin de alcanzar una armonización en las esferas siguientes:
 - ◊ instalaciones y servicios comunes;
 - ◊ políticas de personal;
 - ◊ modalidades de ejecución de los proyectos y programas;
 - ◊ coordinadores residentes; y
 - ◊ políticas financieras.

14. En el Anexo I figura un examen de las políticas del UNICEF, el PNUD, el FNUAP y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) equivalentes al marco de política financiera del PMA. Las principales conclusiones de ese examen se describen brevemente en los párrafos siguientes.

15. Principio de la recuperación total de los costos:

- En el PMA, el principio de la recuperación total de los costos se refiere a que los donantes deben “sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con su *contribución en productos*”⁶. El PMA se encuentra en una posición bastante inusual al tener un insumo directo principal —el producto— al que pueden ir asociados otros costos, como el de transporte. A ello puede deberse en parte que el principio de la recuperación total de los costos no se aplique en las otras cuatro organizaciones.
- El PMA se diferencia de los demás organismos mencionados en los siguientes aspectos:
 - ◊ la financiación de los costos asociados a la contribución en productos debe ser proporcionada por el donante de dicho producto;
 - ◊ los CAI se recuperan igualmente a partir de todas las contribuciones al PMA.

⁶ Artículo XIII.4 (a) del Reglamento General [la cursiva es añadida].



16. **Ventanillas de financiación:**

- El PMA clasifica sus contribuciones en “multilaterales”, “multilaterales dirigidas” y “bilaterales”.
- Las contribuciones del ACNUR se tratan bien como “recursos anuales” o como “recursos complementarios”.
- Las contribuciones al UNICEF, al PNUD y al FNUAP se tratan bien como “recursos ordinarios” o como “otros recursos”.

17. **Categorías de programas:**

- El PMA clasifica sus operaciones en cuatro categorías (desarrollo, urgencia, operaciones prolongadas de socorro y recuperación y operaciones especiales), en función de su naturaleza.
- Los otros organismos utilizan una variedad de clasificaciones para sus operaciones, como se indica en el Anexo I.

18. **Categorías de costos:**

- Tal como se expone en el documento sobre los CAI⁷, el PMA ha armonizado sus categorías de costos con las de las demás organizaciones.
- Sin embargo, la categoría de los CAD es exclusiva del PMA. En las otras organizaciones, los costos de carácter similar a los CAD, tales como los costos de apoyo que puedan vincularse directamente a una operación, se clasifican como “costos de los programas”; es decir, van unidos a todos los demás costos de los programas.
- Ello puede deberse a la naturaleza de las operaciones del PMA, en las que se puede hacer una distinción razonablemente clara entre los costos de apoyo y los costos operacionales.

19. **Mecanismos de financiación:**

- El actual MPF parece conferir un carácter exclusivo al mecanismo de anticipo de los CAD y a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI) del PMA.

SECCIÓN C: PRINCIPIO DE LA RECUPERACIÓN TOTAL DE LOS COSTOS

Ventajas y desventajas de la recuperación total de los costos

20. La evaluación del principio de la recuperación total de los costos, realizada en el marco del examen actual, puso de manifiesto lo siguiente:

a) **Ventajas de la recuperación total de los costos:**

- ◇ Por lo general, todos los donantes reciben un tratamiento equitativo.
- ◇ No se quedan costos sin financiar: se asegura la financiación antes de producirse el gasto.
- ◇ La gestión de los proyectos mejora al haberse asegurado la financiación de los costos asociados a una contribución en productos.
- ◇ La financiación del presupuesto AAP está garantizada en medida razonable.

⁷ WFP/EB.3/2002/5-C/1.



- ◇ La aplicación de una tasa única a los CAI simplifica los procedimientos.
- ◇ Hay transparencia: todos los costos directos se determinan en relación con las contribuciones de los donantes.
- ◇ La falta de subvenciones cruzadas de las contribuciones genera una mayor confianza, en especial en el caso de los donantes multilaterales.
- ◇ Se reflejan las necesidades operacionales y se simplifican la planificación y la movilización de recursos, dado que las contribuciones en productos vienen acompañadas de contribuciones para los costos conexos.

b) Desventajas de la recuperación total de los costos:

- ◇ Resulta complejo aplicarla debido a la evolución de las necesidades operacionales, al diferente marco temporal del gasto según las categorías de costos y a las distintas condiciones impuestas por los donantes.
- ◇ Puede limitar la capacidad para admitir donaciones de productos u otras donaciones en especie.
- ◇ Dado que todas las contribuciones financian la totalidad de los componentes de costos, las primeras contribuciones para un proyecto no se pueden emplear para financiar las primeras necesidades del proyecto. Por esto, se necesitan sistemas de anticipos, como el mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo.
- ◇ La confirmación de las contribuciones se impone como limitación del gasto. En condiciones de incertidumbre, esto puede hacer que la elaboración de los presupuestos sea conservadora.

Flexibilidad y empleo de los recursos

21. El objetivo del examen actual del MPF es “evaluar la eficacia y eficiencia de dichas políticas y analizar los problemas y dificultades que se han encontrado durante su aplicación”⁸. Tal como se expuso en el primer período de sesiones ordinario de 2003 de la Junta, el examen se centra en el impacto de esas políticas sobre la ejecución de las operaciones del PMA.
22. La flexibilidad en el empleo de los recursos y la potenciación máxima de su utilización son esenciales de cara a la eficacia y la eficiencia. También son elementos clave para tratar los problemas relacionados con los saldos de efectivo y los saldos de los proyectos cerrados.

Política y práctica

23. El examen comenzó estudiando la flexibilidad de las políticas actuales; en particular el uso de los componentes de costos y el principio de la recuperación total de los costos.
24. La aplicación de las políticas actuales por parte de la Secretaría implica el control de los fondos de donantes tomando como base los componentes de costos en todas las contribuciones. Un examen de los saldos de los proyectos cerrados al 31 de diciembre de 2001 pone de manifiesto que este método puede generar un gran volumen de saldos sin utilizar en un componente de costos, a la vez que los saldos correspondientes pueden ser mínimos en otros componentes. La rígida adhesión a la asignación de las contribuciones según los componentes de costos hace que la utilización de tales saldos pueda resultar

⁸ Primera parte del “Programa de trabajo y esbozo anotado del examen de 2003 de las políticas de recursos y financiación a largo plazo” (WFP/EB.1/2003/5-A/1).



problemática, por ejemplo, cuando se dispone de un saldo para adquirir productos, pero no se dispone de fondos para transporte.

Conclusión 5: Un examen de las políticas pone de manifiesto que el actual método de aplicación de las mismas no es la única opción existente. A fin de aumentar la flexibilidad en el empleo de los recursos en el marco de las políticas en vigor, se adoptará el método siguiente:

- Se aplicará la recuperación total de los costos a la contribución cuando ésta se confirme, utilizando los criterios de cálculo mencionados en el Artículo XIII.4 del Reglamento General (según el cual “los donantes (...) proporcionarán una cantidad suficiente (...) [de recursos] para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con su contribución en productos, calculados conforme a los siguientes criterios [que se definen a continuación]”).
- Posteriormente, cada contribución se verificará en relación con el proyecto de que se trate y no con el componente de costos en cuestión, a menos que haya una restricción legislativa imperiosa que afecte al donante.
- La evolución de las necesidades del proyecto servirá para determinar el desglose de la financiación entre los componentes de costos.

A efectos de aclaración, en el Anexo II figura un ejemplo pertinente.

SECCIÓN D: VENTANILLAS DE FINANCIACIÓN Y CATEGORÍAS DE DONANTES

Dirección y condiciones impuestas a las contribuciones

25. Puesto que uno de los objetivos del MPF es asegurar la flexibilidad del empleo de los recursos, el grado y la naturaleza de las restricciones que los donantes imponen a las contribuciones revisten una importancia fundamental en la evaluación de las políticas del MPF.
26. El PMA tiene el mandato de “utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social; satisfacer las necesidades alimentarias de refugiados, así como las que surjan en otros casos de urgencia y situaciones prolongadas de socorro; [y] promover la seguridad alimentaria mundial de conformidad con las recomendaciones formuladas al respecto por las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)”⁹. En la “Declaración sobre el cometido del PMA”, cuyo fin es complementar y desarrollar este objetivo, se señala que “se requieren intervenciones precisas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más pobres”¹⁰. La capacidad para orientar las intervenciones a fin de que los recursos se suministren a la población más vulnerable es un aspecto esencial del mandato del PMA.
27. En un contexto de recursos limitados, aunque la naturaleza de las necesidades se mantuviera relativamente estática, esa orientación de la ayuda sería compleja. Al tenerse en cuenta además la variación de las necesidades, la falta de tiempo de respuesta en casi todas las situaciones de urgencia y el aumento de éstas, se hace si cabe más imprescindible

⁹ Artículo II del Estatuto: Objetivos y funciones del PMA.

¹⁰ Declaración sobre el cometido del PMA.



asegurarse de que los recursos —incluso los multilaterales— vayan destinados a la población más vulnerable.

28. La complejidad añadida que conllevan la dirección y las condiciones impuestas por los donantes en este contexto dificulta aún más la selección de las personas más vulnerables y la entrega oportuna de los recursos.
29. Desde la introducción de las políticas del MPF, el porcentaje que representan los recursos multilaterales dirigidos, respecto del total de recursos recibidos, se incrementó del 48,3% al 65,8%. Esto no constituye una misión completa, porque:
 - a) “una parte de asignación específica negativa¹¹ [se considera] como comprendida en los parámetros de una contribución multilateral¹²”; y
 - b) no refleja otras condiciones que los donantes aplican a las contribuciones.

Sin embargo, sí indica una continuación de la tendencia que “se ha alejado de las contribuciones multilaterales”, señalada en la estrategia de movilización de recursos¹³.

Efectos de la dirección y de las condiciones impuestas a las contribuciones

30. Esta tendencia complica la capacidad del PMA para orientar el uso de sus recursos, tal como se describe anteriormente, y también:
 - a) puede reducir la capacidad del Programa para responder con rapidez a necesidades críticas, así como retrasar la ejecución de las operaciones;
 - b) aumenta la intensidad del uso de recursos humanos y los costos de negociación, programación, realización de gastos y presentación de informes relativos a las contribuciones;
 - c) afecta negativamente a las operaciones, por ejemplo, fomentando la llegada irregular de los recursos;
 - d) reduce la capacidad del PMA de financiar programas y operaciones menos populares, pero que también necesitan financiación; y
 - e) en el caso de la mayor condicionalidad de las contribuciones *multilaterales*, suscita la cuestión de cómo definir éstas, es decir, si hay ciertas condiciones y, en tal caso, de qué tipo, que pueda admitirse sin que por ello la contribución deje de considerarse multilateral.

Formas de reducir la dirección y las condiciones impuestas a las contribuciones

31. En la Estrategia de movilización de recursos de 2000¹⁴ se señalaron varias medidas destinadas a promover las contribuciones multilaterales que ofrecen la mayor flexibilidad, entre ellas “una actividad de promoción más enérgica para obtener contribuciones multilaterales más cuantiosas; una demostración más eficaz de los resultados positivos de las intervenciones del PMA; y la presentación a los donantes multilaterales (...) de informes normalizados de los proyectos (...), [recomendándose] permitir a los donantes

¹¹ La asignación negativa permite a los donantes estipular para qué países *no* pueden emplearse sus contribuciones multilaterales.

¹² Una estrategia de movilización de recursos para el Programa Mundial de Alimentos (WFP/EB.3/2000/3-B).

¹³ WFP/EB.3/2000/3-B.

¹⁴ WFP/EB.3/2000/3-B.



efectuar una “asignación negativa” (...) [y] preparar un programa adecuado de reconocimiento de los donantes multilaterales”.

32. En este contexto, están en marcha las siguientes iniciativas:
- Una mayor aplicación de la gestión basada en los resultados para demostrar a los donantes los resultados positivos y, de este modo, aumentar la confianza en el trabajo del PMA y reducir la necesidad de imponer una dirección a las contribuciones.
 - El examen de la aceptabilidad de contribuciones que imponen una excesiva carga administrativa, a menos que el donante esté dispuesto a sufragar los costos suplementarios.
 - La elaboración de informes para los donantes sobre la utilización de las contribuciones multilaterales.
 - La mejora de la calidad y puntualidad de los informes presentados a los donantes: algunos donantes han manifestado la opinión de que una mejora en este sentido aumentaría su confianza hasta el punto de que reducirían las restricciones a sus contribuciones. Se han hecho mejoras importantes a este respecto; por ejemplo, todos los informes normalizados de los proyectos de 2002 se han presentado a los donantes.

Conclusión 6: Tal como se señala en la Estrategia de movilización de recursos¹⁵, la organización seguirá utilizando “todos los medios de que dispone para defender enérgicamente la necesidad de aumentar las contribuciones multilaterales”, y al mismo tiempo reconocerá las limitaciones legislativas y de otras índoles que afectan a los donantes.

Donantes no habituales

⇒ Terminología

33. Actualmente, la expresión “donante no habitual” se refiere, por ejemplo, a “los países en transición, los países en desarrollo que cumplen las condiciones para ser beneficiarios de la AIF¹⁶, empresas privadas, fundaciones públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales (ONG) o particulares”¹⁷.
34. A los efectos del presente documento, la categoría de donantes no habituales se examinará dividiéndola en dos subcategorías:
- a) nuevos donantes: todos los países pertenecientes a la categoría de donantes no habituales; y
 - b) donantes del sector privado: todos los demás donantes de la categoría de donantes no habituales.

⇒ Nuevos donantes

35. Tal como se ha señalado en las consultas sobre el Plan Estratégico, dentro de la estrategia de movilización de recursos del Programa es esencial fomentar que surjan nuevos donantes: todos los Estados Miembros deberían contribuir al trabajo del Programa, de acuerdo con sus medios.

¹⁵ WFP/EB.3/2000/3-B.

¹⁶ Asociación Internacional de Fomento.

¹⁷ Guía para la aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (WFP/EB.3/99/INF/18).



36. La estrategia reconoce además que muchos nuevos donantes pueden encontrar dificultades para lograr que los costos conexos (costos de transporte y otros costos operacionales directos, costos de apoyo directo y costos de apoyo indirecto) de los recursos proporcionados en forma de productos, o en especie, cuenten con la financiación necesaria.
37. El MPF vigente permite excepciones en la recuperación total de los costos cuando “un donante no habitual no esté en condiciones de aportar el efectivo necesario para sufragar los costos (...) conexos, y siempre que la contribución redunde en interés del PMA y de los grupos de beneficiarios y no recaiga sobre el Programa una carga administrativa o de elaboración de informes excesivamente onerosa”¹⁸. Dichas excepciones se admiten si se puede encontrar otra financiación para los costos conexos:
- a) invitación a otros donantes a que aporten el dinero necesario para sufragar los costos;
 - b) monetización de una parte de la contribución, si procede y es eficaz en función de los costos;
 - c) posibilidad, como último recurso, de que el Director Ejecutivo del PMA autorice la utilización del Fondo General del PMA para sufragar los costos.
38. Estos mecanismos no siempre han generado suficientes fondos a tiempo para aprovechar al máximo las contribuciones en especie de los nuevos donantes. Según lo señalado en las consultas sobre el Plan Estratégico, los métodos que se están estudiando implican una mejor utilización de las contribuciones en efectivo de que dispone el PMA a fin de impulsar la contribución en productos por parte de nuevos donantes. El objetivo de dichos métodos es aumentar al máximo los alimentos que se puedan entregar a los beneficiarios.
39. Las distintas posibilidades, y sus posibles consecuencias para las políticas, son las siguientes:
- a) “Hermanar” distintas contribuciones en efectivo con las contribuciones en productos aportadas por nuevos donantes: esto está en consonancia con el MPF actual, según lo señalado en el anterior punto a) del párrafo 37.
 - b) Usar las donaciones en efectivo de un donante para comprar una parte de los alimentos de un nuevo donante con objeto de aportar suficiente efectivo para sufragar los costos conexos del nuevo donante, a condición de que se cumplan los criterios de puntualidad, calidad y costos: esto se corresponde igualmente con el actual MPF conforme al punto b) del párrafo 37, que permite la monetización. Sin embargo, supone también unas consecuencias para la política de compras y algunas cuestiones relacionadas con las condiciones impuestas por los donantes que es preciso tomar en consideración.
 - c) Crear un mecanismo de financiación, u otro tipo de mecanismo financiero, destinado a financiar los costos conexos de los nuevos donantes en determinados casos: ello exigiría cambios de procedimiento y directrices sobre su utilización, que incluirían:
 - ◇ principios que permitan determinar cuándo y en qué circunstancias se puede utilizar el mecanismo; y
 - ◇ principios por los que se rija la financiación del mecanismo.

¹⁸ WFP/EB.3/99/INF/18.



⇒ **Donantes del sector privado**

40. Las contribuciones del sector privado y las asociaciones con el mismo (inclusive empresas privadas, fundaciones e individuos) también son una parte esencial de la estrategia de movilización de recursos del PMA. Sin embargo, no se prevé que los donantes del sector privado requieran un gran cambio respecto de las políticas actuales del PMA. Concretamente, el sistema de gobierno del PMA y la determinación de las políticas seguirán siendo dominio exclusivo de la Junta Ejecutiva. Los donantes del sector privado no intervendrán en el sistema de gobierno ni en la formulación de políticas del PMA.
41. Las políticas que se aplican actualmente para regular la relación del PMA con el sector privado se basan en dos principios subyacentes:
- a) Las “Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial”¹⁹ publicadas por el Secretario General (y que se amplían en el informe del Secretario General a la Asamblea General²⁰) constituyen la base de la relación actual. Estas directrices, y la Iniciativa del Pacto Mundial conexas puesta en marcha por el Secretario General en 1999²¹, prevén:
 - i) principios para elegir socios empresariales;
 - ii) principios generales sobre la cooperación con empresas;
 - iii) orientaciones sobre el uso del nombre y el emblema de las Naciones Unidas, y
 - iv) modalidades para establecer asociaciones con la comunidad empresarial.
 - b) Las contribuciones del sector privado al PMA recibirán el mismo trato que las contribuciones de los Estados Miembros y deberán respetar las mismas políticas que se aplican a las contribuciones de los Estados Miembros.
42. Tal como se ha señalado en las consultas sobre el Plan Estratégico, en los próximos años se hará mayor hincapié en lograr la participación del sector privado. A medida que se progrese, las políticas antes señaladas se someterán a revisión. Cualquier asunto de política que se encuentre al tratar con el sector privado se destacará y abordará en el ciclo normal de examen de políticas contemplado en el Plan Estratégico y en el Plan de Gestión.

SECCIÓN E: CATEGORÍAS DE PROGRAMAS

43. Durante las consultas sobre el Plan Estratégico para 2004-2007 se examinaron las actuales categorías de programas a la luz de los objetivos de trabajo propuestos como resultado de los objetivos de desarrollo el Milenio. En el examen se llegó al consenso de que no deberían introducirse cambios en las actuales categorías de programas.

¹⁹ “Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial”, disponibles en www.un.org/partners/business/guide.htm.

²⁰ Informe del Secretario General a la Asamblea General sobre la “Cooperación entre las Naciones Unidas y todos los colaboradores pertinentes, en particular el sector privado”.

²¹ Véase www.unglobalcompact.org.



SECCIÓN F: CATEGORÍAS DE COSTOS

Costos de apoyo fijos y variables

44. En el documento sobre los CAI²² se definen los costos fijos y variables del modo siguiente:
- a) Costos variables
 - ◇ “varían de forma directa en función del volumen” (Comité de Finanzas de la FAO); o
 - ◇ “están directamente relacionados con la dimensión de la operación” (RFLP).
 - b) Costos fijos
 - ◇ “no varían en función del volumen” (Comité de Finanzas de la FAO); o
 - ◇ “no varían en función de la dimensión de la operación” (RFLP).
45. Los costos AAP se consideran variables si varían como resultado de un cambio de tonelaje. El elemento fijo del presupuesto AAP es el que no varía como resultado de un cambio de tonelaje.
46. Tal como se señaló en anteriores reflexiones con la Junta Ejecutiva, el presupuesto bienal para 2004-2005 se está elaborando aplicando un enfoque “de base cero”. Los presupuestos de base cero se basan en la idea de que la propia existencia de cada actividad y la cantidad de recursos requeridos para la misma han de justificarse como si todas las actividades se realizaran por primera vez. Cada partida de gastos estará sustentada por un análisis de cada uno de los elementos que la compongan y por una justificación de por qué es necesario el gasto previsto.
47. El análisis de la eficacia en función de los costos y la búsqueda de la distribución óptima de los recursos exigida por la presupuestación de base cero mejorarán la comprensión de los costos y favorecerán una clasificación más clara de los mismos.

Conclusión 7: En el próximo proceso de presupuestación de base cero para la elaboración del Plan de Gestión para 2004-2005 se diferenciarán los costos de apoyo fijos de los variables.

Costos de apoyo: fijos y variables/de apoyo directo e indirecto

48. Según la actual clasificación de los costos de apoyo, éstos se dividen en costos de apoyo directo, o CAD, que “se pueden vincular directamente a la prestación de apoyo a un proyecto” y costos de apoyo indirecto, o CAI, que “no se pueden vincular directamente a la ejecución de un proyecto”. Esta clasificación no se corresponde con la división de estos costos en “fijos” y “variables”. Tal como se expone en el documento sobre CAI, el 25% de los costos de apoyo indirecto para 2002-2003 se podrían considerar variables.
49. La Junta Ejecutiva ha encargado a la Secretaría que “revise la reclasificación de los gastos AAP de tipo variable y que se pueden vincular directamente a una operación, para que los costos AAP sean más fijos”.

²² WFP/EB.3/2002/5-C/1.



Conclusión 8: Esta reclasificación se efectuará durante la elaboración del Plan de Gestión 2004-2005 examinando los costos que actualmente se consideran indirectos (AAP) a fin de determinar si se pueden vincular directamente a una operación. Aunque en el proceso se ponga de manifiesto que algunos de esos costos se pueden vincular directamente a una operación (y debieran considerarse, por lo tanto, CAD), es improbable que *todos* los CAI variables se puedan vincular directamente a una operación: con arreglo a las políticas actuales, probablemente seguirán siendo siempre CAI, es decir, de carácter variable e indirecto.

Presupuesto AAP de las oficinas en los países y de los despachos regionales

50. La aplicación de la presupuestación de base cero a la elaboración del presupuesto AAP para 2004-2005 debería determinar un nivel de éste más adecuado a los cambios producidos en la Organización a lo largo de los últimos años, en particular, la iniciativa de descentralización y la introducción del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS).

Conclusión 9: Para determinar los niveles adecuados de costos de apoyo en toda la Organización, se aplicará el enfoque de base cero en todas las áreas: Sede, despachos regionales y oficinas en los países. Este enfoque permitirá además responder a las preocupaciones del Auditor Externo sobre la “falta de coherencia en el reconocimiento y la aplicación de los costos de apoyo directo, y en los costos de los programas y los costos administrativos” que son inherentes a la actual configuración estándar del presupuesto AAP en las oficinas en los países.

SECCIÓN G: MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

Tolerancia del gasto

51. Las prácticas actuales incluyen la determinación de la financiación, normalmente en forma de contribuciones confirmadas, del gasto directo antes de que se emitan las autorizaciones de gastos. Dichas autorizaciones, sustentadas por el sistema WINGS, se limitan al valor de la financiación y sirven de control para gastos posteriores, con lo que garantizan que todo gasto directo esté financiado en su totalidad.
52. Puesto que no se permiten gastos sin financiar y las operaciones son por naturaleza inciertas, el proceso de presupuestación y autorización de gastos puede ser bastante conservador e incluir unos importes para imprevistos que permitan atender a las peores situaciones posibles.
53. Otro método, desde el punto de vista de la política, sería atender a las peores situaciones posibles mediante un mecanismo de financiación destinado específicamente a esas situaciones, en lugar de incluir partidas para imprevistos en todas las autorizaciones de gastos. Ello permitiría que las habilitaciones de créditos se basaran en la norma y no en los casos más graves, y se traduciría en un incremento de la utilización global de los recursos.

Transferencia de riesgos

54. Según lo señalado en las consultas sobre el Plan Estratégico, el PMA está expuesto a un gran riesgo de preparación insuficiente ante nuevas operaciones y a la incapacidad para ocuparse de importantes interrupciones del suministro, sencillamente porque le faltan



mecanismos de financiación adecuados. Parte de dicho riesgo debe trasladarse de los beneficiarios al PMA y sus colaboradores.

55. Una posibilidad que se está estudiando es que los anticipos para los proyectos sean la norma y no la excepción. Esta idea aún se está fraguando, y supondría un mayor acento en la gestión de los riesgos mediante la utilización de la diversidad de los programas para protegerse contra los riesgos, y un método de “aseguramiento” contra el riesgo de efectuar gastos cuando no se dispone de financiación posterior.

Consideraciones complementarias

56. El examen inicial de los actuales mecanismos de financiación —la CRI, el mecanismo de anticipo de los CAD y la Reserva Operacional— indica que:
- Hay desajustes de cobertura entre los mecanismos, los más notables de los cuales son:
 - ◊ cobertura para interrupciones inminentes del suministro de alimentos en situaciones que ponen en peligro la vida;
 - ◊ cobertura para actividades de preparación;
 - ◊ un mecanismo de anticipo para otros costos operacionales directos (OCOD).
 - Las cuantías de los mecanismos de financiación son estáticas y no reflejan la evolución del volumen de operaciones y el flujo de caja del PMA, por ejemplo:
 - ◊ cuando se estableció la CRI, en ese momento la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), su cuantía representaba el 20% aproximadamente del gasto de efectivo correspondiente; desde entonces, su utilización se ha ampliado hasta incluir las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y las operaciones especiales (OE), y ahora la cuantía prevista representa el 2,5% aproximadamente; para mantener los niveles de flexibilidad y capacidad de respuesta originales se deberá aumentar considerablemente este porcentaje; y
 - ◊ la Reserva Operacional se fijó en una cuantía que representaba el déficit trimestral entre los ingresos y los egresos de caja;²³ desde entonces, tanto unos como otros han aumentado considerablemente, lo que pone de manifiesto que también se necesita aumentar sustancialmente la Reserva Operacional.
 - Las cuantías de cada mecanismo de financiación se fijaron para ajustarse a una serie de supuestos operacionales y de financiación que cambian constantemente. En especial, la menor flexibilidad de recursos mencionada anteriormente y la creciente magnitud de las operaciones humanitarias en los últimos años determinan un aumento considerable de la necesidad de mecanismos de dotación de recursos adecuados.

Conclusión 10: Se seguirán examinando estos mecanismos a la luz de lo que antecede y toda conclusión o propuesta resultante de este examen se presentará en el Plan de Gestión de 2004-2005, o en las siguientes reuniones de la Junta Ejecutiva, según proceda.

²³ CPA 38/13.



SECCIÓN H: OTROS ASPECTOS DEL MPF

Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE)

57. En el Anexo III se exponen sucintamente los antecedentes de las CGCE y se describe el tiempo y los esfuerzos considerables invertidos en la definición, negociación y recaudación de estas contribuciones a lo largo de los años, y se hace, además, una breve referencia a los decepcionantes rendimientos de esta inversión de tiempo y esfuerzos.
58. El PMA reconoce que se necesita mejorar sustancialmente la recaudación de estas contribuciones y, tal como se indicó en las consultas sobre el Plan Estratégico, está firmemente decidido a ampliar la base de donantes, en especial en lo que se refiere a los nuevos donantes.
59. Sin embargo, el trato que se da actualmente a estas contribuciones supone una dispersión de la atención y una duplicación de esfuerzos, pues tales contribuciones no constituyen un componente del objetivo básico de las actividades de movilización de recursos. Dirigir la labor de recolección de las CGCE a sufragar exclusivamente los costos AAP ha dejado de ser el enfoque más eficaz, especialmente teniendo en cuenta la introducción de la categoría de CAD.
60. Si se diera a estas contribuciones el mismo trato reservado a todas las demás:
 - a) se respetaría la importancia atribuida en las consultas sobre el Plan Estratégico a la ampliación de la base de donantes y el interés por los nuevos donantes;
 - b) se permitiría que la Secretaría centrara su labor en las contribuciones de los gobiernos receptores destinadas a las operaciones del PMA y a los costos AAP;
 - c) se garantizaría que estas contribuciones se registraran de la misma manera y se atuvieran al mismo procedimiento que las demás contribuciones;
 - d) se resolvería cualquier ambigüedad con respecto a la contabilidad de estos tipos de contribuciones; y
 - e) se armonizaría el trato de estas contribuciones con el Artículo XIII del Estatuto que afirma que “todas las contribuciones al PMA serán voluntarias”.



Conclusión 11: En consonancia con lo dicho anteriormente y con la importancia atribuida a los nuevos donantes en las consultas sobre el Plan Estratégico, se propone que estas contribuciones se traten en lo posible de la misma manera que las demás contribuciones aportadas al PMA. Esto supondrá que:

- El Programa formule un pedido anual al gobierno del país receptor para que contribuya a sufragar los costos AAP de la oficina en el país del PMA. Estos pedidos harán hincapié en la esperanza de que la contribución del gobierno receptor sufrague una parte importante de tales costos, pero serán semejantes a los llamamientos para las contribuciones a los proyectos.
- Tras las negociaciones entre el Programa y el gobierno, se llegue a un acuerdo sobre la cantidad con la que se contribuirá. Este acuerdo:
 - ◊ seguirá, en la medida de lo posible, el mismo formato de los acuerdos convenidos respecto de otras contribuciones;
 - ◊ se justificará del mismo modo que otras contribuciones confirmadas;
 - ◊ estará en consonancia con el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero, que exige un acuerdo para fijar la cuantía de estas contribuciones.
- A estas contribuciones se les dé un trato igual que a las demás contribuciones; a los gobiernos receptores se les reconozca del mismo modo que a los demás donantes.
- La Secretaría elabore procedimientos complementarios para la utilización de estas contribuciones.

Conclusión 12: La cuestión del reconocimiento del elemento en especie de las contribuciones del país receptor destinadas a sufragar los costos AAP se examinará como parte de la cuestión más amplia del reconocimiento de las contribuciones en especie de los gobiernos receptores.



POLÍTICAS DE OTRAS ORGANIZACIONES

| | PMA | UNICEF | PNUD | FNUAP | ACNUR |
|---|--|---|--|---|---|
| Recuperación total de los costos | Se pide a todos los donantes que <i>sufraguen "por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con su... contribución"</i> . | Los "fondos combinados y no vinculados" se reúnen en un fondo único de recursos ordinarios. Sólo se requieren otros recursos para financiar los costos de apoyo adicionales. | Los "fondos combinados y no vinculados" se reúnen en un fondo único de recursos ordinarios. Otros recursos soportan un menor porcentaje de los costos de apoyo que los recursos ordinarios. | Los "fondos mezclados y no vinculados" se reúnen en un fondo único de recursos ordinarios. Otros recursos soportan un menor porcentaje de los costos de apoyo que los recursos ordinarios. | Se contabilizan los recursos anuales por separado de los complementarios. Sólo se requieren recursos complementarios para financiar los costos de apoyo adicionales. |
| Ventanillas de financiación y clasificación de los donantes | Las contribuciones se clasifican en multilaterales, multilaterales dirigidas y bilaterales. Los donantes se clasifican en habituales y no habituales. | Las contribuciones se clasifican en recursos ordinarios (no vinculados) y otros recursos. ¿No hay clasificación de los donantes? | Las contribuciones se clasifican en recursos ordinarios (no vinculados) y otros recursos. ¿No hay clasificación de los donantes? | Las contribuciones se clasifican en recursos ordinarios (no vinculados) y otros recursos. ¿No hay clasificación de los donantes? | El ACNUR clasifica las contribuciones en recursos anuales y complementarios. ¿No hay clasificación de los donantes? |
| Categorías de programas | Se suele clasificar las operaciones en función de la naturaleza de los proyectos. | Las actividades se clasifican en programas por países y operaciones de emergencia. | Las actividades se clasifican sólo en programas por países del PNUD. | El FNUAP clasifica sus actividades en: participación en los gastos fondos fiduciarios Oficiales Profesionales Subalternos servicios de apoyo reembolsables | Las actividades se clasifican en actividades anuales y actividades complementarias. |
| Categorías de costos | AAP (apoyo a los programas). CAD (programas). COD (programas). | Apoyo a los programas. Programas. | Apoyo a los programas. Programas. | Apoyo a los programas. Programas. | Apoyo a los programas. Programas. |



ANEXO II

EJEMPLOS DE FLEXIBILIDAD “VERTICAL” EN LA GESTIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES

Introducción

1. El informe sobre el examen de los saldos de los proyectos cerrados presentado a la Junta en 2002²⁴ reveló que una parte substancial de las contribuciones no utilizadas al final de un proyecto estaba formada fundamentalmente por componentes de costo individuales. Esto quiere decir que, por ejemplo, una parte de la contribución asignada al transporte externo no se utilizó durante la ejecución del proyecto, mientras que la cuantía asignada a la compra de productos se utilizó completamente.
2. Para aumentar la utilización de recursos y aprovechar al máximo los alimentos que pueden entregarse en el marco de los presupuestos originales de los programas y proyectos, se necesita un enfoque más flexible en cuanto a cómo distribuir una contribución entre componentes de costo. Los proyectos necesitan modificarse con el transcurso del tiempo, por lo que el desglose de los componentes de costo de las contribuciones individuales también debe modificarse.
3. El objetivo de este Anexo es, mediante un ejemplo, mostrar el modo en que este nuevo enfoque funcionaría en la práctica al aumentar al máximo la utilización de las contribuciones dentro del límite del presupuesto original. Cabe observar que en este Anexo se hace referencia a la flexibilidad “vertical”, que es la flexibilidad de una sola contribución entre componentes de costo. Esto no supone la flexibilidad “horizontal”, que se refiere al uso común de las contribuciones o la “subvención cruzada” de una contribución por otra.

Presupuesto de los proyectos y confirmación de las contribuciones

4. En la aprobación del presupuesto de un proyecto se determina el tonelaje para el proyecto y las cantidades presupuestadas por componentes de costo. De conformidad con el Artículo XIII.4 del Reglamento Financiero, el presupuesto también define, para algunos componentes de costo, las cantidades que los donantes deben confirmar para garantizar la recuperación total de los costos.
5. En el siguiente Cuadro A figura un ejemplo del presupuesto aprobado de un proyecto con el criterio del cálculo de la cantidad que los donantes han de proporcionar para garantizar la recuperación total de los costos.

²⁴ Véase el Informe final sobre los saldos de los proyectos cerrados antes de 2001 y transferidos al sistema WINGS (WFP/EB.3/2002/5-E/1).



CUADRO A: PRESUPUESTO APROBADO Y CRITERIOS DE CÁLCULO PARA LA RECUPERACIÓN TOTAL DE LOS COSTOS — PROYECTO X

| | Presupuesto aprobado del proyecto | Bases para el cálculo de las cuantías de contribuciones para la recuperación total de los costos, según el Artículo XIII.4 |
|---|-----------------------------------|---|
| Tonelaje | 50 000 (toneladas) | |
| | (dólares EE UU) | |
| Producto | 12 000 000 | Costo efectivo: precio de mercado, precio aplicable del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria o precio de factura del donante |
| Transporte externo | 3 407 000 | Costo efectivo estimado |
| TTAM | 1 500 000 | Tasa media por tonelada del proyecto, 30 dólares EE UU/tonelada |
| OCOD | 350 000 | Parte prorrateada de la cuantía presupuestada, según el tonelaje: 7 dólares EE UU/tonelada |
| CAD | 500 000 | Parte prorrateada de la cuantía presupuestada, según el tonelaje: 10 dólares EE UU/tonelada |
| Total parcial de costos directos | 17 757 000 | |
| CAI | 1 243 000 | Porcentaje de los costos de apoyo indirecto establecido por la Junta, actualmente un 7% |
| Total | 19 000 000 | |

6. Durante la ejecución del proyecto se confirman las contribuciones, y las cantidades necesarias para cumplir con la recuperación total de los costos se calculan utilizando los criterios antes mencionados. En este ejemplo, se supone que se han confirmado tres contribuciones para el proyecto, y que una cantidad del presupuesto del proyecto se ha quedado sin recursos, tal como se indica en el Cuadro B.

CUADRO B. CONTRIBUCIONES CONFIRMADAS PARA EL PROYECTO X

| | Contribución confirmada 1 | Contribución confirmada 2 | Contribución confirmada 3 | Presupuesto del proyecto sin recursos | Presupuesto total del proyecto |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| Tipo de contribución | En efectivo | En especie | En efectivo | | |
| Tonelaje | 25 000 t | 10 000 t | 8 000 t | 7 000 t | 50 000 t |
| | (dólares EE UU) | | | | |
| Producto | 5 500 000 | 2 698 270 | 2 136 000 | 1 665 730 | 12 000 000 |
| Transporte externo | 2 075 000 | 650 000 | 440 000 | 242 000 | 3 407 000 |
| TTAM | 750 000 | 300 000 | 240 000 | 210 000 | 1 500 000 |
| OCOD | 175 000 | 70 000 | 56 000 | 49 000 | 350 000 |
| CAD | 250 000 | 100 000 | 80 000 | 70 000 | 500 000 |
| Total parcial de costos directos | 8 750 000 | 3 818 270 | 2 952 000 | 2 236 730 | 17 757 000 |
| CAI | 612 500 | 267 279 | 206 640 | 156 571 | 1 243 000 |
| Total | 9 362 500 | 4 085 549 | 3 158 640 | 2 393 301 | 19 000 000 |



Utilización de la Contribución 1 (sin incluir los CAI)

7. En este ejemplo, las 25.000 toneladas de la Contribución 1 se entregan, pero se generan importantes ahorros, a saber, 548.000 dólares EE UU en transporte externo, y ahorros en otros componentes de costos, como se indica en la columna “Ahorros iniciales” del Cuadro C.
8. Llegados a este punto, se lleva a cabo un análisis de los ahorros y de las necesidades aún vigentes y los probables costos del proyecto. Para aumentar al máximo los alimentos entregados al proyecto, podrían trasladarse 420.000 dólares EE UU de ahorros de la partida de transporte externo, y 10.000 dólares de la partida de OCOD, a las partidas de productos y de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), en la columna “Recirculación”, y al mismo tiempo dejar un saldo suficiente para el transporte de los alimentos y la ejecución del proyecto, en la columna “Nueva disponibilidad”. Cabe observar que a los efectos de este ejemplo se ha supuesto que se necesitan los CAD restantes para el seguimiento del tonelaje extra.

CUADRO C: UTILIZACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN 1

| | Cuantía de la contribución original | Gastos efectivos | Ahorros iniciales | Recirculación | Nueva disponibilidad |
|---------------------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------|---------------|----------------------|
| (dólares EE UU) | | | | | |
| Producto | 5 500 000 | 5 495 000 | 5 000 | + 405 000 | 410 000 |
| Transporte externo | 2 075 000 | 1 526 899 | 548 101 | - 420 000 | 128 101 |
| TTAM | 750 000 | 725 368 | 24 632 | + 25 000 | 49 632 |
| OCOD | 175 000 | 165 000 | 10 000 | - 10 000 | 0 |
| CAD | 250 000 | 242 681 | 7 319 | | 7 319 |
| Total de costos directos | 8 750 000 | 8 154 948 | 595 020 | 0 | 595 020 |

Conclusión

9. El control de las diferentes contribuciones a nivel del proyecto y no de los componentes de costo permitirá la recirculación de 430.000 dólares EE UU —420.000 dólares de ahorros en productos y 10.000 dólares de ahorros en OCOD— de la Contribución 1. Esto hará posible que se compren y transporten al proyecto otras 1.870 toneladas de productos, aproximadamente. Esta recirculación de fondos:
- está todavía dentro del tonelaje presupuestado del proyecto que carece de recursos, pero reducirá el presupuesto no financiado;
 - se hace independientemente de otras contribuciones al proyecto;
 - no se llevará a cabo cuando una restricción legislativa fundamental afecte al donante;
 - no se llevará a cabo si requiere la monetización de una contribución de productos en especie.



ANEXO III

**INFORMACIÓN SOBRE LOS ASPECTOS RELATIVOS A LAS CONTRIBUCIONES GUBERNAMENTALES DE CONTRAPARTE EN EFECTIVO (CGCE)
Acontecimientos importantes en las modalidades de las CGCE**

| Año | Acontecimiento |
|--------------------------------------|--|
| Antes de 1977 | Lo habitual era incluir una cláusula estándar en cada acuerdo sobre un proyecto (plan de operaciones) en la que se indicaba que el gobierno debía encargarse de proporcionar medios, equipamiento, locales de oficinas y vivienda. |
| 4º período de sesiones del CPA 1977 | Decisión del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA): en lugar de negociar una contribución separada para cada proyecto, el PMA debía negociar unas contribuciones anuales globales para los gastos de funcionamiento en los países. |
| 7º período de sesiones del CPA 1979 | Los países menos adelantados debían seguir siendo eximidos del pago de los gastos locales. |
| 8º período de sesiones del CPA 1979 | Decisión del CPA: los países que no se clasificaran como menos adelantados debían: <ul style="list-style-type: none"> i) facilitar, de común acuerdo, locales de oficinas; ii) hacer una contribución anual para sufragar los gastos de funcionamiento del PMA en los países, acordada por ambas partes, de hasta el 50% de dichos gastos, excluidos las partidas de locales para oficinas y gastos de representación; y iii) en caso de situaciones difíciles, solicitar la exención del pago o la renuncia a toda la cantidad estipulada inicialmente —o a parte de ella— y facilitar la debida documentación justificativa. |
| 12º período de sesiones del CPA 1981 | Presentación de un informe sobre el estado de ejecución, que reveló la persistencia de los problemas en relación con la recaudación de las CGCE: sólo 14 de los 53 países habían respondido a la decisión del CPA de 1977. |
| 14º período de sesiones del CPA 1982 | Se recomendó renovar los esfuerzos para obtener contribuciones en efectivo anuales de los gobiernos. |
| 1993-1995 | Deliberaciones sobre la supresión gradual o la finalización de las operaciones del PMA en países que no se clasificaran como menos adelantados; se determinó la finalización de las operaciones en 20 países. En el 38º período de sesiones del CPA se estableció el Grupo de trabajo oficial sobre opciones relativas a las políticas de recursos y financiación a largo plazo; en el 40º período de sesiones del CPA se aprobó el informe final sobre las opciones relativas a las políticas de recursos y financiación a largo plazo. |
| 1996-1999 | Se llevó a cabo el cierre de las 20 oficinas en los países: disminuyó considerablemente el porcentaje de CGCE recibidas con respecto a las solicitadas. Comenzaron las revisiones de los acuerdos normalizados y las conversaciones con los países beneficiarios. Se introdujeron las políticas de recursos y financiación a largo plazo (RFLP) y se revisa paralelamente el Reglamento Financiero. Artículo 4.7 del Reglamento Financiero: <i>"Se prevé que los gobiernos de los países beneficiarios contribuirán a financiar una parte sustancial de los costos de las oficinas del PMA en los países, tanto en especie como en dinero. La cuantía de esta contribución será fijada de común acuerdo por el PMA y el gobierno interesado. Por recomendación del Director Ejecutivo, la Junta podrá eximir a determinados países de esta disposición."</i> |
| 2000-2001 | Introducción de las políticas revisadas de RFLP, con una estructura mínima normalizada de las oficinas en los países financiada con cargo al AAP. Prosiguieron la revisión de los acuerdos normalizados y las conversaciones con los países beneficiarios. |
| 2000-2002 | El Auditor Externo recomendó que se aplicara plenamente el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero. Prosiguieron las negociaciones con los países beneficiarios sobre los acuerdos normalizados. |



SECCIÓN 1: SINOPSIS

Introducción

1. El propósito del presente anexo es presentar los aspectos más destacados de las actuales disposiciones y prácticas relacionadas con el cálculo, el registro y la recaudación de las contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE) a los gastos de funcionamiento en los países y definir los siguientes pasos que se deberían dar en el contexto del examen del Marco de Políticas Financieras (MPF).
2. El documento consta de tres secciones: en la Sección 1 se ofrece información básica sobre las actuales modalidades de CGCE; en la Sección 2 se señalan aspectos relativos a las CGCE; en la Sección 3 se exponen los siguientes pasos que se deben dar.

Antecedentes de las actuales disposiciones y prácticas relacionadas con las CGCE

3. Hasta 1977 lo habitual, excepto en el caso de los países menos adelantados (MA), era incluir una cláusula estándar en cada acuerdo sobre un proyecto (plan de operaciones) en la que se indicaba que el gobierno debía encargarse de proporcionar ciertos servicios en el país, como locales de oficinas, material y suministros de oficina y ayuda de secretaría. Los gobiernos podían proporcionar esos servicios en especie o pagar anualmente una contribución en efectivo negociable.
4. En su cuarto período de sesiones de octubre de 1977, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) decidió que el PMA debería negociar unas contribuciones anuales globales para los gastos de funcionamiento en los países en lugar de negociar una contribución separada para cada proyecto.
5. Tras examinar la experiencia adquirida en la aplicación de la nueva práctica, conforme a lo establecido en el cuarto período de sesiones del CPA, y sobre la base de una recomendación del Director Ejecutivo, en el octavo período de sesiones de octubre de 1979 del CPA se adoptaron las siguientes decisiones:
 - Con los países que no se clasifiquen como menos adelantados, debería concluirse un acuerdo como parte del Acuerdo Básico o mediante un canje de cartas, pero no vinculado a un determinado proyecto. El Acuerdo debería estipular que, a partir de la fecha que se convenga, el país interesado:
 - i) facilite locales de oficinas, según se acuerde mutuamente;
 - ii) pague una cantidad anual a los gastos de funcionamiento del PMA en los países que podría estipularse mutuamente, pero sin que exceda del 50% de dichos gastos, excluidos los gastos en locales para oficinas y los gastos de representación;
 - iii) en caso de situaciones difíciles, solicite la exención del pago o la renuncia a toda la cantidad, o a parte de ella, estipulada inicialmente, y acompañe el pedido de la documentación justificativa. El Director Ejecutivo tomará una decisión sobre tal exención; la cantidad estipulada en ii) podría ser la misma durante tres años, a fin de facilitar la presupuestación; se tomarán disposiciones para efectuar las revisiones oportunas en períodos futuros.



6. Las actuales disposiciones y prácticas relacionadas con las CGCE se basan en la anterior decisión del CPA y en el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero:
- “Se prevé que los gobiernos de los países beneficiarios contribuirán a financiar una parte sustancial de los costos de las oficinas del PMA en los países, tanto en especie como en dinero. La cuantía de esta contribución será fijada de común acuerdo por el PMA y el gobierno interesado. Por recomendación del Director Ejecutivo, la Junta podrá eximir a determinados países de esta disposición.”
7. Para aplicar lo anterior, se elaboró un recordatorio normalizado anual que rigió hasta 1999, en el que se indicaba el importe que se debía pedir a cada gobierno. Dicho importe se calculaba usando la fórmula que se muestra en el Cuadro 1. Al introducirse en 2000 las nuevas políticas de recursos y financiación a largo plazo, esta fórmula no se aplicó a las habilitaciones de créditos del presupuesto AAP para 2000 y 2001, ya que el presupuesto AAP financiaba una estructura mínima normalizada de oficina en el país, dotada de un representante del PMA, dos funcionarios nacionales y tres miembros de personal de servicios generales, aparte de 55.000 dólares EE UU al año para gastos que no fueran de personal. El resto se financiaba con cargo a los CAD.
8. Para el bienio 2000-2001, se aconsejó a las oficinas en los países que pidieran el mismo importe que para el bienio 1998-1999. En la última parte del bienio 1998-1999, se empezaron a revisar y negociar los nuevos acuerdos básicos.

CUADRO 1: FÓRMULA PARA CALCULAR LAS CGCE ANUALES QUE HAN DE SOLICITARSE

| Partida | Importe (dólares EE UU) |
|--|--------------------------------|
| Total de gastos de funcionamiento del PMA en los países | 241 800 |
| Más sueldos del personal local | 132 800 |
| Total parcial | 374 600 |
| Menos alquiler de locales de oficinas y gastos de representación | 55 300 |
| Total parcial | 319 300 |
| 50% del total parcial | 159 650 |
| Más 100% de alquiler | 53 500 |
| Contribución total que ha de pedirse al gobierno beneficiario | 213 150 |

SECCIÓN 2: CUESTIONES RELATIVAS A LAS CGCE

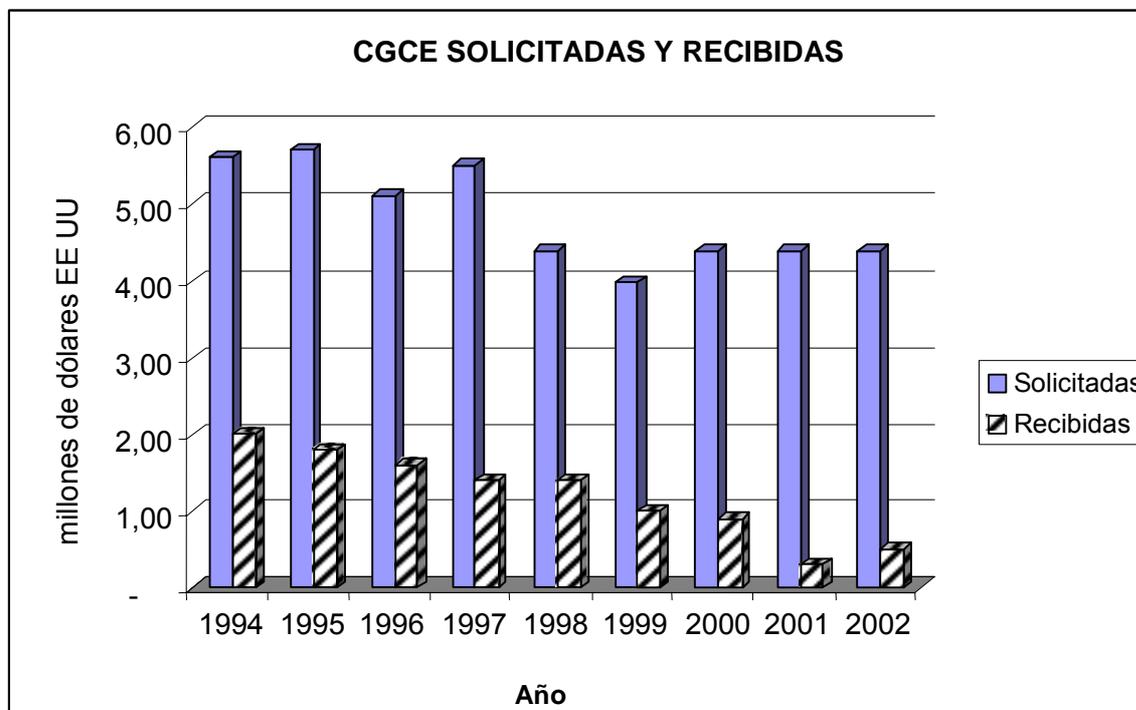
Panorama general de las cuestiones:

9. Una compleja combinación de acontecimientos internos y externos dio lugar a que el porcentaje de ingresos en concepto de CGCE fuera bajo en relación con el importe solicitado (véase la Figura 1). Durante el último decenio, el PMA ha recibido el 33%, por término medio, de las CGCE solicitadas. A continuación se exponen con cierto detalle dichos acontecimientos internos y externos.
10. La información registrada a propósito de las CGCE muestra que: i) el bajo nivel de recaudación de éstas preocupa al PMA desde hace muchos años; ii) se han dedicado mucho papeleo y mucho tiempo a la administración y la recaudación de las CGCE; iii) se ha hablado mucho de éstas en los períodos de sesiones del CPA y de la Junta Ejecutiva;



iv) aunque la cantidad global recaudada sea muy baja, algunos países han pagado sistemáticamente un porcentaje de su CGCE; y v) los auditores tanto internos como externos han expresado su preocupación acerca de la administración de las CGCE, su tratamiento contable y el bajo nivel de recaudación.

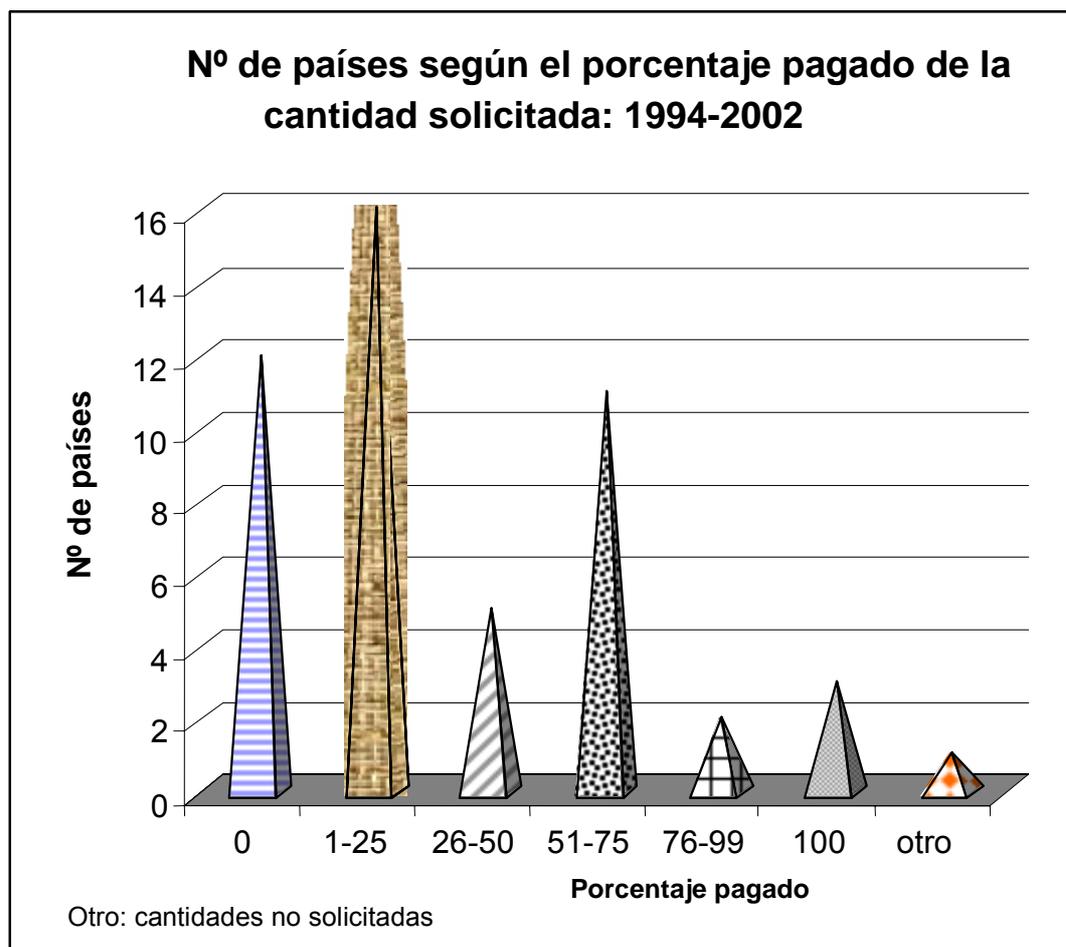
Figura 1



11. Un análisis más detenido de las cantidades abonadas en relación con las cantidades solicitadas muestra que: i) por término medio, 12 países (de un promedio de 50 países a los que se solicitaron contribuciones en el período 1994 a 2002) no pagaron nada de la cantidad solicitada; ii) 16 países pagaron entre el 1% y el 25%; iii) 5 países pagaron entre el 26% y el 50%; iv) 11 países pagaron entre el 51% y el 75%; v) 2 países pagaron entre el 76% y el 99%; y vi) un país pagó un importe que no se le había solicitado. Sólo tres países han pagado el total de la cantidad solicitada (véase la Figura 2).



Figura 2



12. Las complicaciones que surgen en la recaudación y la administración de las CGCE se podrían explicar por los factores siguientes:
- a) la definición y el alcance de las CGCE, y la eficacia y validez del Artículo 4.7 del Reglamento Financiero en cuanto a obligatoriedad, suficiencia y eficacia;
 - b) las notables dificultades que se plantean para concluir y ejecutar los acuerdos básicos con los gobiernos beneficiarios, según lo exigido por el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero;
 - c) el adecuado tratamiento contable de las CGCE, que incluye otras maneras de registrarlas;
 - d) la divergencia de opiniones entre los donantes y los gobiernos anfitriones acerca del carácter voluntario de estas contribuciones;
 - e) la dificultad existente para establecer criterios que permitan definir una “mala situación económica” como motivo de renuncia;
 - f) la falta de reglas y criterios financieros para complementar el tratamiento de las CGCE;
 - g) las modalidades de valoración y registro de las CGCE en especie y la repercusión que ello pueda tener en el presupuesto AAP; y



- h) la relación que existe entre las CGCE y la configuración normalizada del presupuesto AAP en las oficinas en los países, por un lado, y las posibilidades fuera del presupuesto AAP para el tratamiento contable de las CGCE, por el otro, que incluyen:
- i) créditos directos a las correspondientes oficinas en los países;
 - ii) consignación como “ingresos varios” en el Fondo General; y
 - iii) nuevas bandas para las estructuras de las oficinas en los países, como AAP y como CAD, o bien como elemento de costos separado.

SECCIÓN 3: PUNTOS DE PARTIDA Y SIGUIENTES PASOS

Cuestión 1

13. Definición y alcance de las CGCE y eficacia y validez del Artículo 4.7 del Reglamento Financiero en cuanto a obligatoriedad y suficiencia.

“Se prevé que los gobiernos de los países beneficiarios contribuirán a financiar una parte sustancial de los costos de las oficinas del PMA en los países, tanto en especie como en dinero. La cuantía de esta contribución será fijada de común acuerdo por el PMA y el gobierno interesado. Por recomendación del Director Ejecutivo, la Junta podrá eximir a determinados países de esta disposición”.

⇒ Puntos de partida

- Las actuales disposiciones y prácticas para las CGCE no se han hecho eco de la naturaleza dinámica del PMA. Las actuales modalidades de administración de las CGCE se remontan a 1979 y no han sido objeto de ninguna revisión de importancia en cuanto a las orientaciones dadas a las oficinas en los países o a los gobiernos beneficiarios. El PMA ha evolucionado mediante la introducción de las políticas de RFLP, la descentralización y el cambio en la asignación de recursos de las operaciones de desarrollo a las operaciones de urgencia (OU).
- ¿Cuál es el alcance de las CGCE? En los períodos de sesiones 4º a 8º del CPA se limitaron las CGCE a los países que no se clasificaran como menos adelantados. En 1996, a raíz de la introducción de las políticas de RFLP, se revisó el Reglamento Financiero. El Artículo 4.7 del Reglamento Financiero revisado, que sustituyó al Artículo 4.9, no menciona explícitamente ninguna exención para los países menos adelantados.
- Una obligación discutible: el enunciado del Artículo 4.7 del Reglamento Financiero y, en particular, el uso de las expresiones “se prevé” y “parte sustancial” no connota una obligación jurídica vinculante en la misma medida que una directriz general en materia de política. El Reglamento prevé que la obligación legal exacta del gobierno del país beneficiario sea fijada en el acuerdo. Por consiguiente, la cantidad solicitada cada año a los países que no sean países menos adelantados no pasa a ser jurídicamente vinculante para el gobierno beneficiario mientras éste no dé su conformidad.

Cuestión 2

14. Notables dificultades para concluir y ejecutar los acuerdos básicos con los gobiernos beneficiarios, según lo exigido por el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero.



⇒ Puntos de partida

- Un círculo vicioso: las negociaciones sobre las CGCE con los gobiernos beneficiarios a menudo se pueden prolongar varios años, lo que da lugar al incumplimiento del Artículo 4.7 del Reglamento Financiero en lo que se refiere a la creación de una obligación legal.
- Al PMA le ha preocupado que los intentos por obtener el consentimiento de un gobierno para comprometerse a un acuerdo escrito puedan complicar indebidamente el proceso de negociación y redundar en que no aumente la recaudación. Pese a la solicitud al respecto, la gran mayoría de los representantes no pudieron conseguir que los gobiernos firmaran la carta de acuerdo relativa a las contribuciones.
- La firma de acuerdos no se considera prioritaria en épocas de crisis: se observa una reticencia a suscribir compromisos por escrito cuando las condiciones económicas son inciertas.
- Algunos gobiernos no entienden por qué habrían de firmar un acuerdo cuando el PMA lleva presente varios años sin tener un acuerdo.

CUADRO 2: PROPUESTA DE CONCLUSIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS NUEVOS ACUERDOS BÁSICOS

| Calendario | Países con un acuerdo básico firmado |
|---------------|--------------------------------------|
| Ahora | 2 |
| Final de 2002 | 5 |
| Final de 2003 | 20 |
| Final de 2004 | 30 |
| Final de 2005 | Todos |

Cuestión 3

15. Adecuado tratamiento contable de las CGCE, que incluye otras maneras de registrarlas; por ejemplo, en forma de contribuciones por cobrar o como valores de caja.

⇒ Puntos de partida

- Las CGCE adeudadas no se contabilizan como contribuciones por cobrar: las contribuciones en cuestión *no* son valoradas, sino que son contribuciones puramente voluntarias, objeto de negociación “sin que excedan del 50%”; ni siquiera se puede exigir el pago de una cantidad negociada y el establecimiento de una cuenta pendiente por tales cantidades puede resultar en una sobreestimación de las cuentas.

Cuestión 4

16. Divergencia de opiniones entre los donantes y los gobiernos anfitriones acerca del carácter voluntario de estas contribuciones.



⇒ **Puntos de partida**

- La cantidad solicitada es negociada por el Gobierno y por el PMA hasta llegar a un acuerdo mutuo. Sin embargo, pese al compromiso oficial asumido durante las negociaciones, muchos gobiernos suelen no tomarse la obligación con seriedad.
- En el PMA siempre ha existido la “sensación” de que no se debe ejercer demasiada presión sobre los países a los que se ayuda para que hagan CGCE, como algo distinto de las promesas. El PMA es consciente de las dificultades financieras que existen en muchos países y no desea que se insista en esta cuestión de una manera que refleje falta de tacto o que pueda afectar negativamente a las buenas relaciones con un gobierno.

Cuestión 5

17. Dificultad para establecer criterios sobre lo que se entiende por una mala situación económica como motivo de renuncia.

⇒ **Puntos de partida**

- Algunos gobiernos beneficiarios piden una renuncia del Director Ejecutivo alegando una mala situación económica de su país.
- A veces los países aportan la mitad de la cantidad debida con la condición de que el PMA acceda a renunciar al resto. Por ejemplo, que renuncie a las cantidades de años anteriores quedando entendido que la cantidad del bienio actual se cobrará en su totalidad.

Cuestión 6

18. Falta de reglas y criterios financieros para complementar el tratamiento de las CGCE.

⇒ **Puntos de partida**

- El Auditor Externo ha señalado que no existen reglas ni instrucciones financieras que complementen el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero y doten al PMA de unos criterios y normas de actuación claros en cuanto a la aplicabilidad de las CGCE y los métodos de valoración empleados para determinar las cantidades que se han de reclamar.

Cuestiones 1 a 6: siguientes pasos

19. Se propone que estas contribuciones reciban, en lo posible, el mismo trato que las demás contribuciones al PMA. Esta propuesta supone que:
- El PMA formule un pedido anual al gobierno del país receptor para que contribuya a sufragar los costos AAP de la oficina en el país del PMA. Estos pedidos harán hincapié en la esperanza de que la contribución del gobierno receptor sufrague una parte importante de tales costos, pero serán semejantes a los llamamientos para las contribuciones a los proyectos.
 - Tras las negociaciones entre el PMA y el gobierno, se llegue a un acuerdo sobre la cantidad con la que se contribuirá. Este acuerdo:
 - ◊ seguirá, en la medida de lo posible, el mismo formato que los acuerdos relativos a otras contribuciones;



- ◇ se justificará del mismo modo que otras contribuciones confirmadas;
 - ◇ estará en consonancia con el Artículo 4.7 del Reglamento Financiero, que exige un acuerdo para fijar la cuantía de estas contribuciones.
 - A estas contribuciones se les dé un trato igual que a las demás contribuciones; a los gobiernos receptores se les reconozca del mismo modo que a los demás donantes.
 - La Secretaría elabore procedimientos complementarios para la utilización de estas contribuciones.
20. La armonización del trato de estas contribuciones con el trato reservado a todas las demás:
- estará en consonancia con la importancia atribuida en las consultas sobre el Plan Estratégico a la ampliación de la base de donantes y el interés por los nuevos donantes;
 - permitirá que la Secretaría se centre en las contribuciones de los gobiernos receptores a las operaciones del PMA y a los costos AAP;
 - garantizará que estas contribuciones se registren de la misma manera y se atengan al mismo procedimiento que las demás contribuciones;
 - resolverá cualquier ambigüedad con respecto a la contabilidad de estos tipos de contribuciones; y
 - armonizará el trato de estas contribuciones con el Artículo XIII del Estatuto que afirma que “todas las contribuciones al PMA serán voluntarias”.

Cuestión 7

21. Modalidades de valoración y registro de las contribuciones CGCE en especie y repercusión que ello pueda tener en el presupuesto AAP.

⇒ Puntos de partida

- El recordatorio sobre las CGCE se refiere a los importes de los costos relacionados con el personal local y con costos que no sean de personal ya presupuestados en el AAP. El AAP original no incluye una valoración de ninguna contribución en especie. Si las contribuciones en especie se valoraran e inscribieran en los registros del PMA, aparecerían como cantidades por encima del presupuesto AAP original aprobado.
- Las contribuciones en efectivo se registran en los libros internos del PMA, pero no se asigna ningún valor financiero o reconocimiento financiero a las contribuciones en especie. Por ejemplo, si un gobierno beneficiario entrega una contribución en efectivo al PMA además de servicios de llamadas telefónicas gratuitas, locales sin alquiler y guardias de seguridad nocturnos, en los libros del PMA sólo se registra la contribución en efectivo. A veces los gobiernos beneficiarios facilitan oficinas; en otros casos el PMA anticipa la cantidad para el alquiler, que es reembolsada por los gobiernos; en algunas ocasiones, los gobiernos pagan directamente al propietario.

Cuestión 7: siguientes pasos

22. Esta cuestión se examinará en el marco de la cuestión más amplia del reconocimiento de las contribuciones en especie de los gobiernos beneficiarios.



Cuestión 8

23. Relación entre las CGCE y la configuración normalizada del presupuesto AAP en las oficinas en los países y posibilidades fuera del presupuesto AAP para el tratamiento contable de las CGCE, que incluyen:

- a) créditos directos a las oficinas en los países;
- b) consignación como ingresos varios en el Fondo General;
- c) nuevas bandas para las estructuras de las oficinas en los países, como AAP y como CAD, o bien como elemento de costos separado.

⇒ Puntos de partida

- Las modalidades actuales se introdujeron cuando el PMA funcionaba según el concepto de la promesa de contribución ordinaria —un tercio en efectivo, dos tercios en productos— en un momento en que los gastos de funcionamiento de las oficinas en los países se sufragaban con cargo al presupuesto AAP.
- Conforme a las políticas de RFLP, las fuentes de financiación de los gastos de funcionamiento en los países comprenden tanto el AAP como los CAD; la fórmula para calcular un importe específico de CGCE que se ha de pedir como contribución anual se ha aplicado históricamente tan sólo a los costos de AAP.
- Con la introducción de las políticas de RFLP, el presupuesto AAP financia una estructura normalizada de oficina en el país, tal como se muestra en el Cuadro 3; los gastos por encima de ese mínimo se financian con cargo a los CAD. Por ello, el 50% de los 55.000 dólares EE UU (costos que no son de personal) queda por debajo de la cantidad que se debería pedir al país beneficiario, si se aplicara la fórmula sin tener en cuenta los otros costos de oficina financiados con cargo a los CAD.

CUADRO 3: ESTRUCTURA DE OFICINA EN EL PAÍS FINANCIADA POR EL PRESUPUESTO AAP

| Estructura mínima de oficina en el país financiada con cargo al presupuesto AAP | Nº | Importe (dólares EE UU) |
|---|----|-------------------------|
| Representante del PMA | 1 | 155 000 |
| Funcionarios nacionales | 2 | 85 000 |
| Personal de servicios generales | 3 | 65 000 |
| Costos que no sean de personal | | 55 000 |
| Total | | 360 000 |

- Conforme a la práctica actual, las CGCE se consideran parte de los ingresos de AAP: la cantidad aportada no se consigna como ingreso de la correspondiente oficina en el país. Se ha indicado que las contribuciones aumentarían si la CGCE recaudada se gastara en el país y no formara parte de los ingresos de AAP.
- La estructura normalizada de oficina en el país antes señalada se limita a la financiación del presupuesto AAP; habría que estudiar nuevas bandas para las estructuras de las oficinas en los países, como AAP y como CAD. También existe la posibilidad de crear un nuevo elemento de costos para las CGCE.
- Esta cuestión se estudiará después de que se haya completado el proceso de presupuestación de base cero.



SIGLAS EMPLEADAS EN EL DOCUMENTO

| | |
|--------|---|
| AAP | Presupuesto administrativo y de apoyo a los programas |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| CAD | Costo de apoyo directo |
| CAI | Costos de apoyo indirecto |
| CGCE | Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo |
| COD | Costos operacionales directos |
| CPA | Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria |
| CRI | Cuenta de Respuesta Inmediata |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FNUAP | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| MPF | Marco de Políticas Financieras |
| OCOD | Otros costos operacionales directos |
| OE | Operación especial |
| ONG | Organización no gubernamental |
| OPSR | Operación prolongada de socorro y recuperación |
| OU | Operación de urgencia |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| RAIE | Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia |
| RFLP | (Políticas de) recursos y financiación a largo plazo |
| TTAM | Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación |
| UNDG | Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| WINGS | Sistema Mundial y Red de Información del PMA |

