



Distribución: general

Fecha: 13 de mayo de 2016

Original: inglés

* *Publicado nuevamente por razones técnicas*

Tema 6 del programa

WFP/EB.A/2016/5-C/1*

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

Informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación

Resumen

El Marco de financiación del PMA se estableció en el decenio de 1990 con miras a respaldar la entrega de la ayuda alimentaria, sobre todo en situaciones de emergencia. Con las revisiones posteriores se ha modificado con miras a introducir nuevos instrumentos como la prefinanciación y las transferencias de base monetaria, pero la estructura presupuestaria en sí tan solo se ha ajustado para tener en cuenta la transición del PMA a la asistencia alimentaria.

Mediante el examen del Marco de financiación, la Secretaría propone introducir cambios fundamentales para aumentar la eficacia del PMA y responder a las exigencias de las partes interesadas, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tres líneas de trabajo prioritarias están actualmente en las fases piloto y de experimentación a nivel de las oficinas en los países. La Secretaría presentará sus recomendaciones definitivas a la Junta para que las apruebe en su segundo período de sesiones ordinario de 2016.

La línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional forma parte de la hoja de ruta integrada¹. El objetivo es elaborar una estructura presupuestaria de las carteras de proyectos en los países que esté en consonancia con el enfoque de planificación estratégica por países y el Plan Estratégico para 2017-2021. Los presupuestos de las carteras de proyectos en los países sustituirán al sistema actual basado en los proyectos a fin de mejorar la gestión basada en los resultados y respaldar la adopción de un enfoque centrado en los países en materia de estrategia, planificación, ejecución, presupuestación y presentación de informes. La estructura del presupuesto de la cartera de proyectos en un país abarcará todas las operaciones realizadas por el PMA en ese país, por lo que reducirá la fragmentación interna que se debe a los múltiples proyectos y las numerosas categorías de costos y acrecentará al máximo la transparencia, la flexibilidad, la previsibilidad y la rendición de cuentas. Actualmente, el modelo de presupuesto se halla en la fase II de la experimentación a nivel de las oficinas en los países.

¹ Documento WFP/EB.A/2016/5-C.

Coordinadores del documento:

Sr. M. Juneja
Subdirector Ejecutivo a cargo del
Departamento de Gestión de Recursos
y Jefe de Finanzas
Tel.: 066513-2885

Sr. S. O'Brien
Director
Dirección de Integración y Apoyo en materia de Gestión de Recursos
Tel.: 066513-2682

La Secretaría solicita el parecer de la Junta sobre la estructura presupuestaria de las carteras de proyectos en los países para poder pasar a examinar elementos tales como la plena recuperación de los costos, el contexto y la gobernanza.

Las otras líneas de trabajo están impulsadas por las necesidades internas de gestión de los recursos. La línea de trabajo relacionada con la planificación basada en los recursos permitirá normalizar el proceso por el cual las oficinas en los países se aseguran de que los planes operacionales coincidan con las previsiones de financiación para mejorar la planificación y la gestión de las realizaciones. Iniciativas piloto están en curso en nueve oficinas en los países: las enseñanzas extraídas contribuirán a la implantación generalizada de los instrumentos de planificación basada en los recursos en todas las oficinas en los países, complementando el enfoque vigente de planificación en función de las necesidades.

La línea de trabajo de prefinanciación global aborda las dificultades en la previsibilidad de los recursos, como la incertidumbre acerca del momento en que se recibirán las contribuciones y del nivel de estas; con este fin se conceden a las oficinas en los países las facultades presupuestarias necesarias para que efectúen gastos en función del importe total de la financiación prevista. Con las iniciativas piloto que se llevarán a cabo en 2016 se pondrá a prueba el concepto, se determinará el nivel de riesgo aceptado por el PMA y se evaluarán los beneficios operacionales por lo que respecta a la eficacia y la eficiencia.

La Secretaría reconoce que el examen del Marco de financiación debe reflejar las realidades de las modalidades de financiación de los donantes y está determinada a colaborar plenamente con las partes interesadas en el marco de reuniones bilaterales y consultas oficiosas.

Proyecto de decisión*

Habiendo examinado el documento titulado “Informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación” (WFP/EB.A/2016/5-C/1*), la Junta:

- i) toma nota de la labor en curso relacionada con el examen del Marco de financiación, y
- ii) aguarda con interés las conclusiones del examen, incluida la estructura de presupuestación y planificación de las carteras de proyectos en los países, que se le presentará para aprobación en su segundo período de sesiones ordinario de 2016.

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

Introducción

1. En el presente documento se describen los progresos realizados en el examen del Marco de financiación y se expone la estructura presupuestaria de las carteras de proyectos en los países propuesta. El examen de los elementos clave de la estructura propuesta, que representa una revisión fundamental de la arquitectura de financiación, contribuirá a la elaboración de elementos tales como la recuperación total de los costos, el contexto y la gobernanza.
2. En la consulta oficiosa celebrada el 1 de abril de 2016 se examinaron los primeros resultados de las fases piloto y de experimentación; la Secretaría agradeció las observaciones recibidas de las partes interesadas y ha tenido en cuenta las preguntas y observaciones formuladas en la consulta y en reuniones bilaterales.

Panorama general del examen del Marco de financiación

Contexto

3. En su segundo período de sesiones ordinario de 2016, la Junta examinará las propuestas relacionadas con el apoyo del PMA a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mediante el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, el enfoque de planificación estratégica por países, una nueva estructura de planificación y presupuestación al amparo del examen del Marco de financiación, y el nuevo Marco de resultados institucionales. Este enfoque holístico permitirá al PMA establecer un vínculo entre la estrategia, la planificación, la ejecución, los recursos y los resultados para demostrar la eficacia y eficiencia de sus programas.
4. Habida cuenta de la recomendación derivada de la Revisión cuatrienal amplia de la política de que las entidades de las Naciones Unidas armonicen, en la medida de lo posible, sus prácticas operacionales, el examen del Marco de financiación comenzó con un estudio de los marcos de financiación de otros organismos de las Naciones Unidas. A continuación, se examinará el modelo armonizado de clasificación de los costos adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), y la labor de la Red de Finanzas y Presupuesto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial.

Antecedentes

5. Los objetivos del examen del Marco de financiación, que es un componente de la hoja de ruta integrada (véase el documento WFP/EB.1/2016/4-F), son aumentar al máximo la eficacia operacional mediante una planificación realista, una mayor rendición de cuentas, procesos racionalizados y la armonización de los marcos de financiación y de resultados.
6. En su período de sesiones anual de 2015, la Junta examinó los problemas estructurales que afectaban al actual Marco de financiación por lo que se refería a la fragmentación de las facultades presupuestarias, la multiplicidad de entidades presupuestarias a nivel de los países y la rigidez de la estructura presupuestaria². En el segundo período de sesiones ordinario de 2015, la Secretaría describió las líneas de trabajo prioritarias del examen del Marco de financiación y los riesgos conexos³.
7. El examen del Marco de financiación se basa en tres principios fundamentales: i) el PMA seguirá siendo un organismo financiado en un 100 % con contribuciones voluntarias; ii) a todas las contribuciones se seguirá aplicando el principio de recuperación total de los costos, aunque las modalidades vigentes de aplicación podrán variar, y iii) el PMA mantendrá su capacidad para efectuar el seguimiento de los gastos relacionados con contribuciones concretas y colaborará con los donantes para simplificar y armonizar los requisitos en materia de presentación de informes.

² Documento WFP/EB.A/2015/6-C/1.

³ Documento WFP/EB.2/2015/5-C/1.

Examen del Marco de financiación: líneas de trabajo prioritarias

8. El examen del Marco de financiación comprende las líneas de trabajo siguientes:
 - *Presupuestación orientada a la eficacia operacional.* El objetivo es reducir la fragmentación interna, simplificar los procedimientos y aumentar al máximo la transparencia, la flexibilidad, la previsibilidad y la rendición de cuentas; esta línea de trabajo llevará a definir la estructura del presupuesto de las carteras de proyectos en los países y está en consonancia con el enfoque de planificación estratégica por países.
 - *Planificación basada en los recursos.* Con este enfoque se estandariza el uso de los planes establecidos en función de los recursos a nivel de las oficinas en los países para mejorar la planificación y la gestión de las realizaciones.
 - *Prefinanciación global.* Con este mecanismo se conceden autorizaciones presupuestarias globales a las oficinas en los países en una fase temprana del proceso para reducir los efectos de la fragmentación de los flujos de financiación, acrecentar la previsibilidad de los recursos y aumentar al máximo la eficiencia y la eficacia.

Presupuestación orientada a la eficacia operacional: el presupuesto de las carteras de proyectos en los países

9. El presupuesto de las carteras de proyectos en los países propuesto armonizará las estrategias y las operaciones del PMA a nivel de los países con el Plan Estratégico, el enfoque de planificación estratégica por países y el Marco de resultados institucionales.
10. Esta línea de trabajo se basa en un examen de la estructura presupuestaria actual del PMA y de los marcos de financiación de otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado. En entrevistas mantenidas con el personal directivo durante visitas a oficinas en los países se determinaron los problemas relacionados con la presupuestación en diversos contextos funcionales y operacionales.
11. En un resumen presentado en septiembre de 2015 al Grupo de trabajo de expertos sobre presupuestación orientada a la eficacia operacional⁴, se indicaban los requisitos indispensables para una estructura presupuestaria capaz de: i) potenciar al máximo la capacidad del PMA para responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades operacionales prioritarias; ii) garantizar una gestión financiera disciplinada, así como una presentación de informes y unos análisis rigurosos, y iii) promover la movilización de fondos. Entre los requisitos necesarios cabe señalar los siguientes:
 - un cuadro panorámico de todas las operaciones en todos los contextos en consonancia con el enfoque de planificación estratégica por países;
 - una “línea de mira” clara, que abarque desde la estrategia hasta los resultados, pasando por la planificación, la ejecución y la dotación de recursos;
 - una estructura simple y unificada para ejecutar las operaciones;
 - una demostración clara de los efectos y de la eficacia y eficiencia en función de los costos, y
 - una rendición de cuentas mejorada.
12. Se elaboraron dos tipos preliminares de presupuesto: uno basado en las actividades de las oficinas en los países y el otro, en los resultados de las oficinas en los países. Ambos tipos sirvieron de modelo para los presupuestos actualmente adoptados por las oficinas del PMA en Colombia, Indonesia, Jordania, Uganda y Zimbabwe con el fin de comprobar la viabilidad, la facilidad de uso y la eficacia de dichos modelos y de determinar sus consecuencias a nivel de la gobernanza y la movilización de fondos. Las oficinas en los países señalaron que, desde el punto de vista de la gestión operacional, las actividades —determinadas a partir de los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA—, tenían que ocupar un lugar central en la estructura presupuestaria.

⁴ Forman parte de este grupo también miembros del personal de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede.

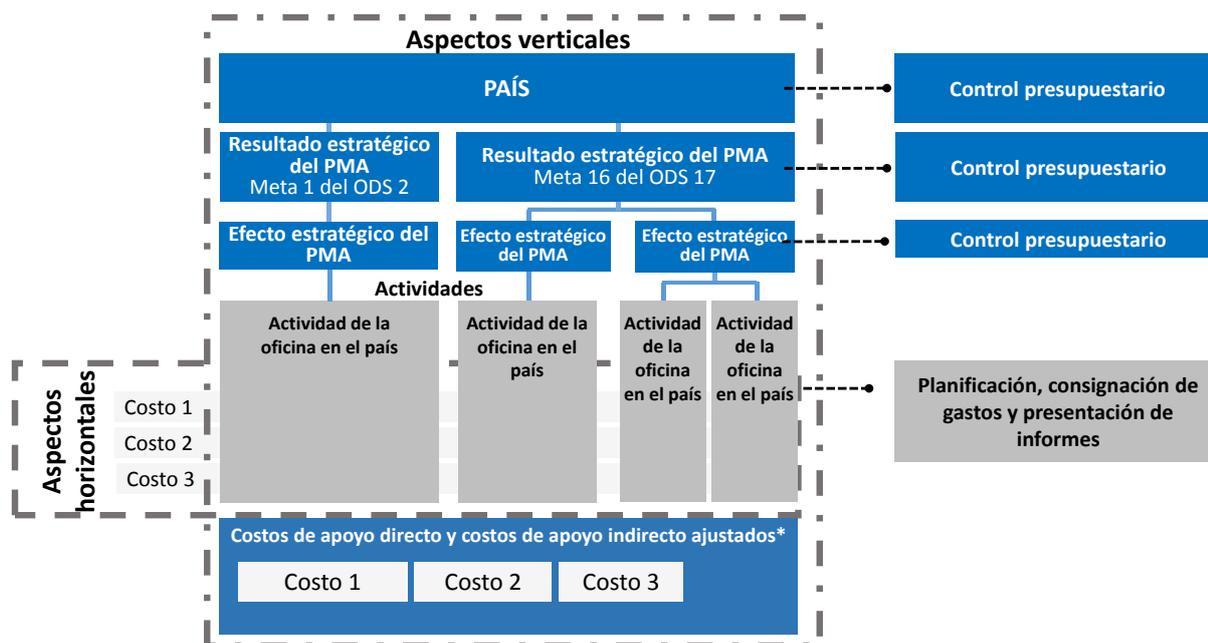
13. En noviembre de 2015, el Grupo de trabajo de expertos sobre presupuestación orientada a la eficacia operacional examinó los resultados de las actividades preliminares de aplicación de modelos y propuso una estructura aplicable al presupuesto de las carteras de proyectos en los países que preveía:
- un período de planificación único que abarcara todas las operaciones en todos los contextos de un año civil, como mínimo por un año;
 - un enfoque orientado a los resultados de conformidad con los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA, en el que las actividades constituyeran la dimensión principal de la planificación operacional;
 - una “línea de mira” clara, desde los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA hasta las actividades y los costos;
 - la determinación del costo de las actividades por lo que se refiere al valor de las transferencias o los costos de ejecución;
 - el establecimiento de nuevas definiciones de los costos que estén armonizadas, en la medida de lo posible, con las que se aplican en otros organismos de las Naciones Unidas, para facilitar la presentación de informes y la comparación;
 - el ajuste de los costos de apoyo directo y los costos de apoyo indirecto⁵, gestionados a escala de los países y no a nivel de actividades concretas, y
 - la introducción de uno o más efectos estratégicos nuevos o la ampliación de los efectos estratégicos existentes relativos a las intervenciones iniciales ante emergencias.

Estructura preliminar del presupuesto de la cartera de proyectos en un país

14. El objetivo de la estructura preliminar del presupuesto de la cartera de proyectos en un país es abarcar todas las operaciones y recursos del PMA en un país determinado durante un año civil. El paso a un enfoque basado en las carteras de proyectos supone que esta estructura preliminar del presupuesto integra la orientación estratégica de la asistencia del PMA en la planificación estratégica por países y la gestión de las realizaciones. La focalización en los resultados del plan estratégico para el país se refleja en los presupuestos de las carteras de proyectos en los países, lo que permite vincular la planificación estratégica con la programática y la operacional, y mejorar la gestión de las realizaciones mostrando los recursos empleados y los resultados obtenidos.
15. La estructura se basa en una jerarquía de control presupuestario a nivel de los países y a nivel de resultados estratégicos y efectos estratégicos del PMA. En la Figura 1 se indican los aspectos “verticales” del presupuesto de la cartera de proyectos en un país y la jerarquía de control presupuestario.
16. El nivel más alto de control presupuestario radica a nivel de los países. El siguiente nivel de control corresponde a los resultados estratégicos del PMA, que a su vez corresponde a las metas de los ODS. En el marco de los planes estratégicos para los países, el PMA contribuirá a lograr las metas de los ODS a escala nacional de conformidad con los efectos relacionados con cada resultado estratégico. El tercer nivel de control presupuestario, el más bajo, está relacionado con los efectos estratégicos. Cada uno de estos efectos puede vincularse a un resultado estratégico solamente.
17. El cuarto aspecto vertical del presupuesto de la cartera de proyectos en un país vincula las actividades de la oficina en el país con un solo efecto estratégico y, por tanto, con el resultado estratégico correspondiente. Este es el nivel más bajo de planificación para una oficina en el país y sirve únicamente para la planificación, la consignación de gastos y la presentación de informes; no forma parte de la jerarquía de control presupuestario.

⁵ Los conceptos y la terminología se ajustarán en función de las observaciones de las oficinas en los países y de la Junta.

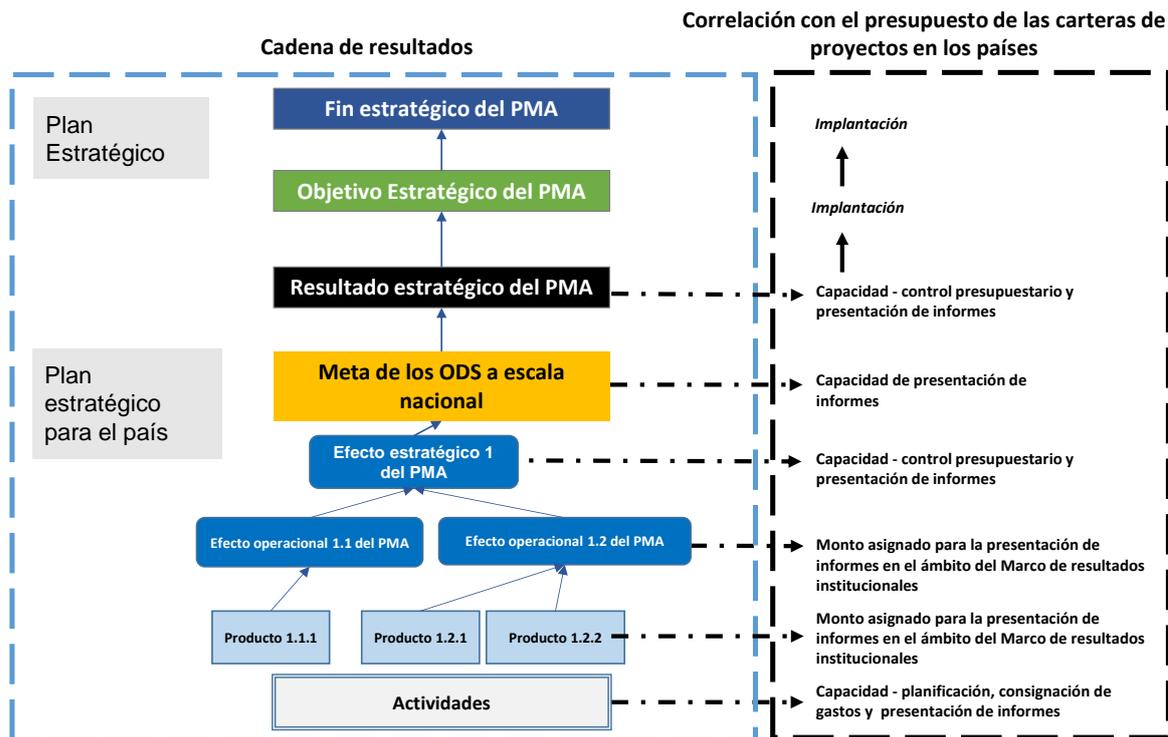
Figura 1: Modelo preliminar de presupuesto de las carteras de proyectos en los países



* La presentación de los costos de apoyo y el enfoque basado en estos costos son objeto de examen.

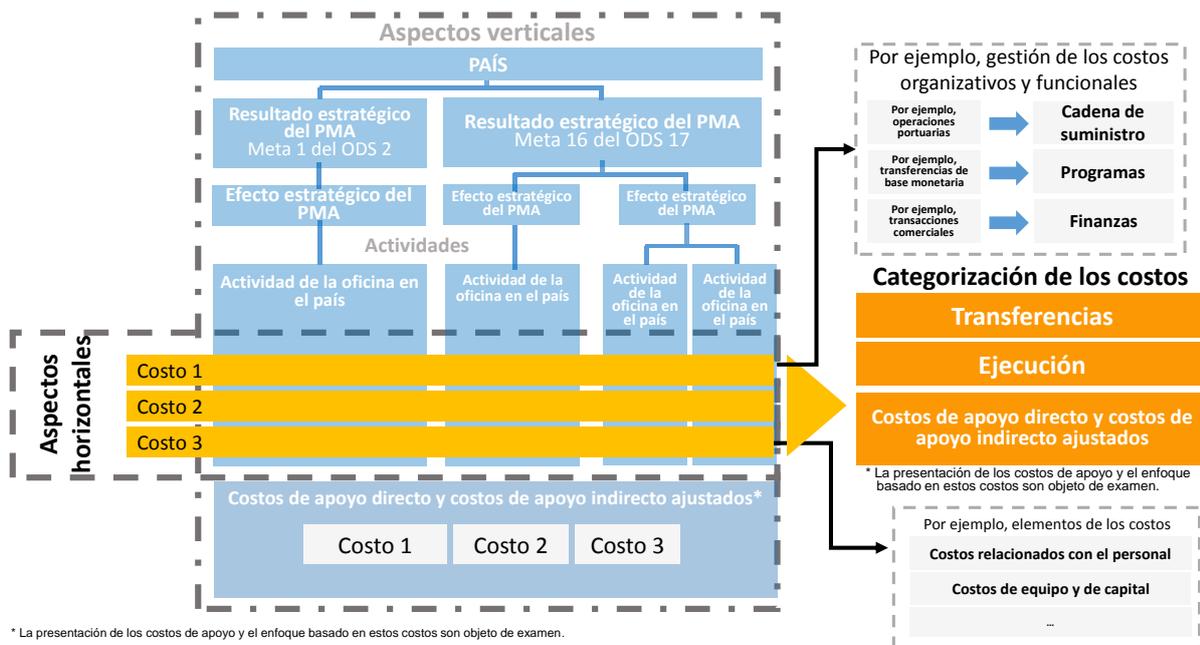
18. Tras la consulta oficiosa celebrada el 1 de abril de 2016, los efectos estratégicos pasaron a formar parte de la jerarquía de control presupuestario en vista de su importancia para la planificación estratégica por países y la presentación de informes sobre las realizaciones. La gestión de los presupuestos por efecto estratégico también permitirá adaptar la gestión presupuestaria a los contextos específicos.
19. La cadena de resultados del PMA (véase la Figura 2) es la base del enfoque de gestión basada en los resultados del PMA en el plano nacional. La vinculación con el presupuesto de las carteras de proyectos en los países se muestra a la derecha, donde se indican la jerarquía de control presupuestario y las capacidades de presentación de informes. En la cadena de resultados se ilustra el modo en que las dimensiones verticales del modelo preliminar de presupuesto de la cartera de proyectos en un país aseguran la “línea de mira” desde las operaciones hasta los resultados obtenidos. Esto permite a los directores evaluar la forma en que los productos contribuyen al logro de los efectos a corto y largo plazo y el impacto en los países y a nivel de los ODS. Se trata de un cambio fundamental respecto del marco presupuestario actual, que abarca una multiplicidad de presupuestos de proyectos en los que los costos se desglosan por categoría de costos, sin una vinculación clara con los resultados.

Figura 2: Ejemplo de cadena de resultados del PMA en un país



20. En la Figura 3 se muestran los aspectos “horizontales”, es decir, las categorías de costos del nuevo modelo preliminar de presupuesto de la cartera de proyectos en un país que se utilizarán para la planificación, la gestión de los fondos, la consignación de los costos y la presentación de informes.

Figura 3: Aspectos horizontales del nuevo modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países



21. Utilizando los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA como hilo conductor, las actividades se planificarán por categoría de costos con arreglo a una nueva estructura de costos. La actual estructura de costos del PMA se elaboró en el decenio de 1990, cuando la acción del PMA estribaba en la ayuda alimentaria. Con la nueva estructura aumentará la visibilidad del costo de todas las actividades por lo que se refiere al valor de las transferencias o los costos de

- ejecución, y se establecerán vínculos con los resultados. La nueva estructura de costos se basará en las definiciones de costos armonizadas de las Naciones Unidas, lo que facilitará la elaboración de un enfoque conjunto de las Naciones Unidas para la presupuestación sobre el terreno, en caso necesario. Sustituirá a las actuales categorías de costos (otros costos operacionales directos, costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación, etc.). El modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países facilita la gestión de los costos organizativos y funcionales al permitir gestionar las categorías de costos de forma colectiva cuando sea necesario, por ejemplo los costos funcionales relacionados con la cadena de suministro.
22. El marco presupuestario actual no es suficientemente detallado para poder determinar de manera fiable los factores que influyen en los costos en los diferentes proyectos. El nuevo modelo de presupuesto de la cartera de proyectos en un país facilitará la comparación de los costos de las actividades y permitirá determinar los factores de costos en todas las oficinas en los países y vincularlos a los productos, los efectos estratégicos y los resultados estratégicos del PMA, aumentando así la transparencia.
 23. Se reconoce que puede resultar apropiado y eficaz gestionar algunos costos a escala de los países. En la Figura 3, la casilla relativa a los “costos de apoyo directo y costos de apoyo indirecto ajustados” hace referencia a los costos sufragados por las oficinas en los países que no pueden vincularse directamente a la ejecución de una actividad. Este concepto se estudiará en la fase II del proceso de experimentación de la presupuestación orientada a la eficacia operacional (véanse los párrafos 36 a 38).
 24. La flexibilidad es imprescindible para la eficacia operacional. Puesto que los nuevos procesos de planificación y presupuestación deben permitir dar una respuesta rápida a las emergencias repentinas, se prevé introducir uno o más efectos estratégicos diferentes o ampliar uno o más de los efectos estratégicos existentes para responder a las necesidades de emergencia y rendir cuentas de ellas en el presupuesto de la cartera de proyectos. Este enfoque asegurará la “línea de mira” vinculando los resultados estratégicos, los efectos estratégicos y los recursos del PMA con cualquier intervención de emergencia, y permitirá aumentar la visibilidad, apoyar la movilización de fondos y conceder anticipos a través del Mecanismo de préstamos internos para proyectos. Cuando las condiciones lo permitan, después de que termine la fase de emergencia, los efectos estratégicos y las actividades de apoyo pueden integrarse en el plan estratégico para el país y el presupuesto correspondiente.
 25. El modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países brinda la posibilidad de mejorar:
 - la eficacia operacional, dado que el personal directivo podrá tener una visión de las operaciones en varios contextos, lo que permitirá optimizar las funciones, el apoyo y la gestión con miras a lograr resultados concretos;
 - la definición de la “línea de mira”, desde la estrategia hasta los resultados, pasando por la planificación, la ejecución y la dotación de recursos;
 - la demostración de la competitividad y la transparencia dirigida a las partes interesadas;
 - la flexibilidad, dado que las oficinas en los países podrán responder a las necesidades sin que se impongan restricciones artificiales a nivel de las entidades presupuestarias;
 - la rendición de cuentas, porque habrá más claridad en cuanto a las responsabilidades de los directores en los países, y
 - la simplificación, dado que los procesos racionalizados estarán armonizados con las operaciones.
 26. En el modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países se tendrá en cuenta el modo en que los requisitos de información sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres pueden armonizarse con el Marco de resultados institucionales.

Etapas del proceso de experimentación

27. El modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países y sus aspectos complementarios se están poniendo a prueba por fases en las oficinas en los países en el primer semestre de 2016. Se adaptarán en función de los resultados y se finalizarán durante la fase de experimentación; el modelo podría modificarse para aumentar al máximo la eficacia operacional. Las oficinas en los países, que están encargadas de dirigir las pruebas, presentan evaluaciones provisionales a la Junta de proyectos⁶, con el apoyo de The Boston Consulting Group.
28. La mayoría de las oficinas en los países que participan en la fase de experimentación también tomaron parte en la actividad inicial de elaboración del modelo de presupuesto. Indonesia y Zimbabwe han completado los planes estratégicos para sus países, mientras que Colombia, Jordania y Uganda están todavía en el proceso de planificación. La Oficina del PMA en Kenya se sumará a la fase II de experimentación, y se estudiará la posibilidad de añadir otras oficinas, incluso las de países afectados por una emergencia de nivel 3.
29. En la Figura 4 se muestra el calendario previsto para la elaboración de la estructura presupuestaria de la cartera de proyectos en los países.

Figura 4: Calendario de la elaboración del modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países, 2016-2017



30. Tras los resultados de la evaluación de la fase I, la Secretaría determinó que debían resolverse varios problemas antes de que se elaborara una solución informática. Por tanto, como se señaló en la consulta oficiosa del 1 de abril de 2016, la fase III se adelantará y fusionará con la fase II.

Resultados de la fase I

31. En la fase I, que se llevó a cabo entre enero y marzo de 2016, se perfeccionó la estructura de planificación presupuestaria para establecer una "línea de mira" desde el nivel de los resultados estratégicos del PMA hasta las actividades de las oficinas en los países. Las oficinas en los países comenzaron la experimentación trabajando sobre los aspectos estratégicos y de planificación de la nueva estructura presupuestaria global.

⁶ La Junta de proyectos está formada por los directores ejecutivos adjuntos, los directores regionales y algunos directores de direcciones y directores en los países.

32. Las oficinas del PMA en Indonesia y Jordania alinearon sus operaciones y presupuestos con los resultados estratégicos del PMA para trazar una “línea de mira” que enlace la estrategia con la ejecución. Se registró una muestra representativa de transacciones en un entorno de prueba paralelo del presupuesto de la cartera de proyectos en un país con el fin de comprobar su viabilidad y perfeccionar los conceptos relativos a este presupuesto.
33. Se creó un primer modelo de sistema de contabilización de costos para garantizar que el valor de las transferencias directas, los costos de ejecución y los costos gestionados a escala de los países (como los costos de apoyo directo y de apoyo indirecto ajustados) quedaran debidamente recogidos. La oficina del PMA en Indonesia fue una de las primeras en elaborar un plan estratégico para el país, lo que permitió validar la concordancia entre el enfoque de planificación estratégica por países y el modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países.
34. Las evaluaciones iniciales que los equipos de las oficinas en los países hicieron del concepto de presupuesto de las carteras de proyectos en los países y los resultados de la fase de experimentación fueron muy positivos. La oficina del PMA en Jordania observó que la atención prestada a las actividades y su agrupación por resultado estratégico reflejaban la realidad operacional, y que la “línea de mira” mejoraría la eficacia y la transparencia. La oficina del PMA en Indonesia valoró las mejoras en la rendición de cuentas y el empoderamiento de los responsables de los presupuestos. La organización de ambas oficinas se ajustaba en gran medida al modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países, pero sería necesario adoptar otras medidas de gestión del cambio y examinar la delegación de facultades para asegurar que las estructuras orgánicas necesarias estén bien establecidas.
35. La fase I puso de relieve las esferas en las que era preciso seguir trabajando: i) una revisión de la terminología y del enfoque de gestión con respecto a los “costos de apoyo directo y los costos de apoyo indirecto ajustados” (véase la Figura 3)⁷, y ii) la actualización de las categorías de costos actuales y del principio de recuperación total de los costos para reflejar mejor el conjunto de instrumentos y la asistencia del PMA en el plano nacional. Estos y otros desafíos se tratarán en la fase II de experimentación.

Objetivos de la fase II

36. En la fase II, que está en curso, las oficinas en los países efectuarán simulaciones con el modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países con miras a resolver los problemas y finalizar la solución propuesta. Los objetivos de esta fase son crear una estructura presupuestaria integradora, definir los procedimientos de contabilidad de costos, examinar las modalidades de aplicación del principio de recuperación total de los costos y determinar las necesidades en materia de contexto y la gobernanza.
37. Las oficinas en los países ensayarán una estructura presupuestaria que abarque la totalidad de las operaciones y de los servicios comunes de una oficina en el país, los acuerdos de prestación de servicios, los fondos fiduciarios, las operaciones regionales y las emergencias repentinas. Asimismo, se encargarán de: i) estudiar la manera de armonizar la clasificación de los costos con la de otros organismos de las Naciones Unidas, según proceda; ii) definir las formas de medir los resultados, optimizar los recursos e informar al respecto en el contexto del Marco de resultados institucionales propuesto; iii) determinar las modificaciones necesarias en las políticas, los procedimientos y los reglamentos, y iv) establecer una estimación inicial del costo de las inversiones necesarias para la puesta en práctica.
38. La fase II se llevará a cabo en Colombia, Indonesia, Jordania, Kenya, Uganda y Zimbabwe. Se estudiará la posibilidad de añadir otras oficinas en los países, incluida una oficina en un país afectado por una emergencia de nivel 3.

⁷ Denominados en un principio costos “básicos” en el documento presentado en la consulta oficiosa del 1 de abril de 2016.

Plan de implantación previsto para 2016-2017

39. El plan de desarrollo e implantación de la solución informática se definirá en el tercer trimestre de 2016 y se pondrá a prueba en el cuarto trimestre para verificar que el presupuesto de las carteras de proyectos en los países y los sistemas conexos puedan respaldar la ejecución de los planes estratégicos para los países en 2017, tras la aprobación por la Junta Ejecutiva de las recomendaciones derivadas del examen del Marco de financiación y el documento de política sobre los planes estratégicos para los países.

Necesidades de recursos

40. La elaboración integrada del Plan Estratégico, los planes estratégicos para los países, el Marco de resultados institucionales y el examen del Marco de financiación y la mayor interacción con las oficinas en los países para la experimentación han aumentado las necesidades de recursos previstas en el plan de trabajo establecido para el examen del Marco de financiación en 2016, sobre todo en la línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional. También se está elaborando una propuesta de inversión para 2017.

Temas de debate

Gobernanza

41. Entre las cuestiones relacionadas con la gobernanza que han de examinarse figuran las modalidades de atribución o delegación de facultades en el contexto de la planificación estratégica por países y la presupuestación de las carteras de proyectos en los países y la información necesaria para que la Junta pueda desempeñar su función de gobernanza y supervisión. Recae actualmente en la Junta la facultad de aprobación de los programas de desarrollo, las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, las operaciones especiales y las modificaciones aportadas a los planes presupuestarios anuales de los proyectos y las revisiones presupuestarias, de conformidad con el Artículo VI.2 del Estatuto, a excepción de las facultades delegadas en virtud del inciso (c).
42. Si se decide seguir adelante con la planificación estratégica por países y la presupuestación de las carteras de proyectos en los países, la Junta podría estudiar las modalidades de aprobación de las intervenciones y los presupuestos que han de aplicarse en este nuevo marco. Esto podría suponer el abandono de la modalidad de aprobación por proyecto prevista en el Artículo VI.2 del Estatuto y del proceso de revisión presupuestaria. Un plan estratégico para el país estructurado en función de los efectos estratégicos del PMA podría llegar a ser el documento principal de la Junta en materia de gobernanza. La Secretaría solicitará la orientación de la Junta respecto del nivel de facultades que se delegarán en la Directora Ejecutiva.
43. La Secretaría examinará con la Junta, los donantes, los asociados y las partes interesadas el nivel de información que deberá facilitarse anualmente para que la Junta apoye sus funciones de gobernanza y supervisión. En consonancia con la Cumbre Humanitaria Mundial y el informe del Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, el PMA aspira a lograr la máxima transparencia con respecto a sus operaciones, costos y resultados obtenidos.
44. La Secretaría reconoce que estos temas obligarán a entablar un diálogo importante con la Junta y se ha comprometido a garantizar que todas las consecuencias se analicen y comuniquen con claridad antes de la presentación de cualquier propuesta.

Contexto

45. El contexto se refleja en las categorías de programas del PMA. Habida cuenta del abandono previsto de las categorías de programas, la cuestión del contexto se examinará teniendo en cuenta el enfoque de presupuestación de las carteras de proyectos en los países. El objetivo de la introducción de los efectos estratégicos del PMA en la jerarquía de control presupuestario del nuevo modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países es ayudar a los asociados a determinar más fácilmente el contexto.

46. La Secretaría es consciente de que los cambios en la estructura presupuestaria del PMA pueden influir en los enfoques de financiación de los asociados y seguirá examinando con ellos el nuevo modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países para asegurarse de que sus opiniones se tengan en cuenta.
47. El Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria ha observado que ciertos calificativos como “humanitario” y “desarrollo” crean divisiones artificiales y que las intervenciones humanitarias, de desarrollo, de mantenimiento de la paz y las relacionadas con el clima están cada vez más interconectadas entre sí, y que esto debería tenerse en cuenta en su financiación. La Secretaría confía en que una nueva estructura de planificación y presupuestación, con una mayor transparencia y vínculos más estrechos entre recursos y resultados, atraerá más contribuciones multilaterales e incentivará a los asociados a aportar contribuciones a los niveles superiores de la estructura o por esfera temática.

Recuperación total de los costos

48. El principio de recuperación total de los costos exige que todos los costos relacionados con la ejecución de las actividades financiadas mediante contribuciones sean sufragados por el PMA y se distribuyan equitativamente entre los donantes (véase el Artículo XIII.2 del Estatuto). Puesto que el PMA se financia enteramente con contribuciones voluntarias, debe asegurarse de que todos los costos efectuados para ejecutar los programas estén cubiertos por los fondos recibidos de los donantes.
49. En el Artículo XIII.4 del Reglamento General se establece que el principio de recuperación total de los costos debe aplicarse para sufragar los costos operacionales, los costos de apoyo directo y los costos de apoyo indirecto. Este principio se aplica fundamentalmente reservando una parte de todas las contribuciones para cubrir los costos de ejecución: por ejemplo, el 7 % para los costos de apoyo indirecto o un porcentaje o una tasa por tonelada para ciertas categorías de costos.
50. Sin embargo, este enfoque dio lugar a una estructura presupuestaria fragmentada e inflexible. Las contribuciones a nivel de las oficinas en los países se asignan a proyectos y fondos fiduciarios, dentro de los cuales se subdividen en categorías de costos. La consignación presupuestaria atribuida a cada categoría de costos representa para el personal directivo un límite o una restricción. Esto hace que los directores tengan dificultades para traspasar fondos de una categoría a otra sin una revisión presupuestaria y puede dar lugar a que haya saldos sin utilizar y tengan que restituirse fondos a los donantes, y podría reducir la eficacia operacional.
51. En vista del nuevo modelo de presupuesto propuesto de las carteras de proyectos en los países y de las modificaciones que han de introducirse en las categorías de costos, ha de revisarse la aplicación del principio de recuperación total de los costos. Por tanto, las oficinas en los países que se encuentren en la fase II del proceso de experimentación tendrán que examinar los aspectos siguientes: i) modificación de las categorías de costos en consonancia con la estructura propuesta; ii) las maneras de mejorar la definición de los costos, y iii) la aplicación del principio de recuperación total de los costos a las contribuciones. El PMA se compromete a velar por que los costos se distribuyan equitativamente entre los donantes; la Secretaría tratará estas cuestiones con los miembros de la Junta en el marco de los debates que mantenga en las consultas oficiosas y les presentará ejemplos de adaptación del principio de recuperación total de los costos al modelo de presupuesto de las carteras de proyectos en los países. El examen de dichas cuestiones se basará en los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial.

Planificación basada en los recursos

52. El programa de trabajo actual del PMA consiste en proyectos diseñados a partir de evaluaciones de las necesidades realizadas en colaboración con contrapartes gubernamentales y asociados. Se trata de un plan de intervenciones basado en las necesidades⁸, que de hecho constituye un llamamiento dirigido a movilizar los recursos necesarios para la ejecución de las operaciones y que seguirá constituyendo la base de la campaña de promoción del PMA en favor de la financiación integral de las intervenciones realizadas para satisfacer las necesidades de los beneficiarios.

⁸ Se excluyen los proyectos de desarrollo, de conformidad con el Artículo X.8 del Reglamento General.

53. En la línea de trabajo relacionada con la planificación basada en los recursos se tiene en cuenta el hecho de que las necesidades operacionales superan sistemáticamente el nivel de las contribuciones efectivas; actualmente, muchas oficinas en los países abordan este problema estableciendo las prioridades de la asistencia en función de los recursos previstos. El objetivo de esta línea de trabajo es establecer la planificación basada en los recursos como nivel secundario de planificación operacional en todas las oficinas en los países. Los planes establecidos por las distintas oficinas en los países en función de los recursos previstos se agrupan luego para crear un plan de trabajo priorizado que figure en el Plan de Gestión anual.
54. Se prevé que el proceso de planificación normalizado basado en los recursos permita obtener los beneficios siguientes:
- *Eficacia.* La integración de las proyecciones de financiación, de los planes de distribución y ejecución y de los presupuestos basados en los recursos permitirá a las oficinas en los países utilizar los recursos con eficiencia para obtener resultados óptimos.
 - *Movilización de recursos.* Las oficinas en los países podrán mostrar con más claridad los efectos de los déficits de recursos cuando soliciten fondos.
 - *Orientación.* La planificación operacional y el establecimiento de prioridades entre las distintas actividades serán más coherentes y más focalizados.
 - *Anticipación de problemas.* Las oficinas en los países podrán abordar proactivamente los problemas, como interrupciones en la cadena de suministro o condiciones meteorológicas adversas, con lo que reducirán al mínimo sus efectos en los beneficiarios y optimizarán el uso de los recursos disponibles.
 - *Visibilidad.* En el marco de las proyecciones de financiación anuales, las oficinas en los países podrán establecer prioridades entre sus actividades con arreglo a las necesidades; esta información estará a disposición de las dependencias de la Sede y de los despachos regionales.
 - *Centralización y estandarización de los datos.* Los datos relativos a las proyecciones de financiación de las oficinas en los países, los gastos mensuales previstos y el orden de prioridad de las actividades se recogerán en un único mismo sistema en un formato estándar. Ello garantizará la trazabilidad de los datos, optimizará su circulación y reducirá al mínimo el tiempo necesario para analizarlos.

Iniciativas piloto

55. En algunas oficinas en los países seleccionadas están en curso iniciativas piloto destinadas a normalizar la planificación basada en los recursos. Los aportes de un taller realizado en octubre de 2015 para personal de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede se han integrado en el proceso piloto y se han incorporado en la planificación basada en los recursos. Las actividades piloto se llevan a cabo utilizando los instrumentos existentes.
56. Un plan basado en los recursos permite comparar de manera más precisa los costos previstos con los costos efectivos y mejora la rendición de cuentas. De conformidad con el enfoque de planificación basada en los resultados, en los proyectos realizados en los países piloto se aplica el principio de recuperación total de los costos utilizando los planes establecidos en función de los recursos para estabilizar los costos de los proyectos.
57. Las oficinas del PMA en Etiopía, Guatemala, Kenya, Lesotho, Malí, Nicaragua, el Pakistán, el Sudán y Zimbabwe participaron en el proyecto piloto de planificación basada en los recursos, cuyos resultados se evaluarán en julio de 2016. Las enseñanzas extraídas contribuirán a elaborar una solución a largo plazo que también podría requerir instrumentos y sistemas nuevos para tener en cuenta los cambios de la estructura presupuestaria.

Prefinanciación global

58. El Mecanismo de préstamos internos para los proyectos concede los préstamos utilizando como garantía las contribuciones previstas⁹. Tiene un tope de 570 millones de dólares EE.UU. y está respaldado por la Reserva Operacional a razón de 95 millones de dólares, lo que corresponde a un factor de apalancamiento de 6 a 1.
59. La prefinanciación global es un proceso interno de gestión de recursos por el que el PMA cubre el riesgo inherente al Mecanismo de préstamos internos para los proyectos. Tiene por objeto dar a las oficinas en los países la facultad de efectuar gastos, por ejemplo desde el comienzo de un ejercicio económico. La prefinanciación global no está vinculada con las previsiones de contribuciones en efectivo de donantes específicos sino con el nivel de recursos que la oficina en el país prevé recibir para un determinado año sobre la base de las tendencias históricas y del conocimiento de las probables intenciones de los donantes. Al rembolsar los anticipos se cumplen todas las condiciones impuestas por los donantes.
60. Entre los posibles efectos de la prefinanciación global de las operaciones cabe señalar los siguientes:
- mayor previsibilidad de la financiación, estabilidad y continuidad de la ejecución;
 - economías en materia de adquisiciones y transporte gracias a la compra de alimentos en el momento oportuno;
 - continuidad de las actividades de nutrición, cuyos resultados se ven afectados por las interrupciones;
 - ejecución eficaz de actividades en las que deben respetarse plazos precisos, tales como la creación de activos y la alimentación escolar, y
 - mejora de la productividad y del bienestar del personal gracias a la concertación de contratos de larga duración.

Iniciativas piloto

61. En el segundo período de sesiones ordinario de 2015 de la Junta, la Secretaría manifestó su intención de gestionar “un pequeño número de iniciativas piloto a través del Mecanismo de préstamos internos para los proyectos, que está respaldado por la Reserva Operacional: se propone apartar de este mecanismo, cuyo límite máximo asciende a 570 millones de dólares, entre 150 millones y 200 millones de dólares”¹⁰. Los países piloto se eligieron en función de los criterios siguientes: i) las tendencias de financiación históricas; ii) la estabilidad de los resultados de las evaluaciones de las necesidades y los riesgos; iii) la participación en la iniciativa piloto de planificación basada en los recursos con un plan basado validado establecido en función de los recursos, y iv) el establecimiento de un acuerdo de rendición de cuentas en el que se definan las responsabilidades y obligaciones relacionadas con la prefinanciación global.
62. La prefinanciación global para los cuatro países piloto fue aprobada por el Comité de Asignación Estratégica de Recursos y respaldada por la Directora Ejecutiva (véase el Cuadro 1). Los compromisos y los gastos se efectuarán con cargo a los anticipos y las contribuciones recibidas se utilizarán para rembolsarlos, de acuerdo con las condiciones impuestas por los donantes.
63. Al finalizar la iniciativa piloto, The Boston Consulting Group ayudará a cuantificar los aumentos de eficiencia y eficacia; la Secretaría evaluará su nivel de riesgo aceptado y establecerá las modalidades para maximizar la utilidad operacional de los anticipos. Los modelos piloto se compararán con el modelo actual para demostrar el potencial de aumento de la eficiencia y de mejora de la prestación de asistencia a los beneficiarios.

⁹ Algunas contribuciones previstas no pueden utilizarse como garantía debido a las condiciones impuestas por los donantes.

¹⁰ Documento WFP/EB.2/2015/5-C/1, párrafo 25.

Ejemplos de países

64. En el Cuadro 1 figuran las oficinas en los países que participan en las iniciativas piloto de planificación basada en los recursos y de prefinanciación global. El Cuadro 2 indica los beneficios previstos para las oficinas en los países participantes.

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS PLANES BASADOS EN LOS RECURSOS Y DE LA PREFINANCIACIÓN GLOBAL				
País	Proyecto	Plan para 2016*	Plan basado en los recursos para 2016	Prefinanciación global concedida (hasta la fecha)
<i>Millones de dólares</i>				
Etiopía	OPSR 200700	163	97	25,0
Kenya	OPSR 200737	118	89	11,5
Kenya	OPSR 200736	114	65	8,3
Kenya	Programa en el país 200680	30	27	9,5
Malí	OPSR 200719	106**	73	15,0
Sudán	OPSR 200808	347	270	13,0
Total de la prefinanciación global				82,3

* Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS), 3 de marzo de 2016.

** Revisión presupuestaria en curso.

CUADRO 2: RESUMEN DE LOS BENEFICIOS PREVISTOS DE LOS PLANES BASADOS EN LOS RECURSOS Y DE LA PREFINANCIACIÓN GLOBAL		
País	Proyecto	Beneficios
Etiopía	OPSR 200700	Permite a la oficina en el país mitigar las interrupciones de la cadena de suministro de alimentos que afectarían al estado nutricional de los refugiados y reducir los costos operacionales mediante el paso a las transferencias de base monetaria. Permite a la oficina en el país introducir el uso de la biometría para mejorar la selección de los beneficiarios.
Kenya	OPSR 200737	Posibilita un flujo de efectivo fluido para la compra y entrega oportunas de alimentos entre las fechas de recepción de las contribuciones en especie. Mantiene la continuidad de la financiación del componente en efectivo de las raciones híbridas. Mantiene la continuidad de las actividades de nutrición cuyos resultados se ven afectados por las interrupciones.
Kenya	OPSR 200736	Posibilita la planificación anticipada y proporciona continuidad para garantizar el éxito del programa de creación de activos, lo cual facilitará también las actividades de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
Kenya	Programa en el país 200680	Permite dar continuidad al programa de alimentación escolar con el fin de garantizar su traspaso gradual y sin tropiezos al Gobierno durante 2016.
Malí	OPSR 200719	Permite la compra oportuna de productos nutricionales para reducir los plazos de entrega y prevenir las interrupciones de la cadena de suministro. Permite la puesta en marcha de actividades de fomento de la resiliencia en el momento oportuno. Aumenta la probabilidad de que la compra de cereales locales al comienzo de la cosecha dé lugar a economías importantes.
Sudán	OPSR 200808	Permite la compra oportuna de alimentos para establecer reservas preventivas en Darfur Oeste y Kordofán Sur antes de la estación de lluvias. Garantiza la ejecución ininterrumpida de las actividades de nutrición de enero a junio de 2016. Garantiza la sostenibilidad de las transferencias de base monetaria a los refugiados en Kassala.

Próximos pasos

65. Antes del segundo período de sesiones ordinario de 2016 se celebrarán consultas oficiosas con la Junta y reuniones con los miembros sobre el examen del Marco de financiación y otros elementos de la hoja de ruta integrada. Consciente de que podría haber consecuencias para los sistemas y las políticas de sus asociados, la Secretaría del PMA seguirá teniendo en cuenta sus opiniones sobre los procesos de planificación estratégica por países y presupuestación de las carteras de proyectos en los países, así como sobre otros aspectos del examen del Marco de financiación.
66. La implementación de estos procesos, en los que las oficinas en los países desempeñan una función central, transformará la forma de trabajar del PMA. El enfoque de experimentación prevé integrar el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, la planificación estratégica por países y el Marco de resultados institucionales para optimizar la eficacia operacional del marco global. Se revisarán las necesidades de recursos del proyecto, y se está elaborando una propuesta de inversión para 2017.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA