



Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 9-13 de noviembre de 2015

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2015/5-C/1
2 octubre 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE EL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN



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

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 coordinadores que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Sr. M. Juneja
Subdirector Ejecutivo
Departamento de Gestión de Recursos y
Rendición de Cuentas 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

RESUMEN

El Marco de financiación del PMA está formado por el Estatuto, el Reglamento General, el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada, así como por las estructuras, políticas, sistemas y procesos financieros que sustentan las operaciones y constituyen para las partes interesadas un instrumento de supervisión financiera y de rendición de cuentas. El marco permite al PMA proporcionar asistencia alimentaria y nutricional, prestar servicios comunes y cumplir sus responsabilidades dentro de los módulos de acción agrupada.

El PMA ha ajustado recientemente algunos elementos del Marco de financiación para responder a la evolución de las modalidades operacionales y mejorar la eficiencia y la eficacia. Los notables cambios introducidos en las formas en que el PMA presta la asistencia alimentaria y el apoyo conexo en contextos operacionales en evolución guiarán la siguiente fase del examen del Marco de financiación (2014-2016), centrada en aspectos fundamentales de la arquitectura de financiación del PMA.

Para operar con la transparencia, la eficiencia y la eficacia que requieren los Estados Miembros, los asociados, los donantes y los beneficiarios, el PMA debe establecer un marco de financiación en el que se rinda cuentas claramente de las asignaciones de recursos en función de los objetivos, los efectos y los productos previstos y en el que sea más evidente la clara correlación entre el desempeño financiero y las realizaciones operacionales.

El PMA tiene previsto reestructurar su Marco de financiación; una mejor correspondencia entre los recursos y los resultados permitirá mejorar la toma de decisiones, especialmente a nivel del terreno, y asegurará una utilización óptima de los recursos. El presente examen se basa en la Revisión cuadrienal amplia de la política y en los modelos operativos de otros organismos de las Naciones Unidas.

El examen del Marco de financiación consta de las siguientes líneas de trabajo:

- Planificación basada en los recursos – estandarización del uso de planes establecidos en función de los recursos a nivel de las oficinas en los países a fin de mejorar la planificación y la gestión de las realizaciones;
- Prefinanciación global – autorizaciones presupuestarias globales concedidas a las oficinas en los países en una fase temprana del proceso con el fin de reducir el impacto

de la fragmentación de los flujos de financiación, acrecentar la previsibilidad de los recursos y mejorar la eficiencia y la eficacia, y

- Presupuestación orientada a la eficacia operacional – revisión de la estructura presupuestaria del PMA a fin de reducir la fragmentación interna, simplificar los procesos y maximizar la transparencia y la rendición de cuentas en consonancia con el enfoque de los planes estratégicos para los países.

En la Parte I del presente documento se describe cada una de las líneas de trabajo del examen del Marco de financiación, se señalan los riesgos conexos y se presentan un calendario y una estimación de costos que abarcan hasta finales de 2016. La Secretaría debatirá todos los aspectos del examen con la Junta y otras partes interesadas. Conforme avance el examen, se irán teniendo en cuenta las aportaciones de miembros del personal experimentados que trabajan sobre el terreno, las mejores prácticas de otros organismos de las Naciones Unidas y los requisitos de los donantes.

En la Parte II se describen los resultados del examen del nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. La Secretaría tiene la intención de aumentar este nivel para que llegue a cubrir el equivalente de cinco meses de gasto a fin de compensar un aumento modesto del riesgo asociado a un enfoque menos conservador de previsión de las contribuciones. También se propone establecer un nivel mínimo equivalente a dos meses de gastos para usar únicamente en caso de déficit sostenido de los ingresos por concepto de costos de apoyo indirecto en relación con los gastos administrativos y de apoyo a los programas. En el examen del Marco de financiación se analizarán las posibilidades de reducir el costo de oportunidad del saldo de la Cuenta de igualación del el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas.

PROYECTO DE DECISIÓN^{*}

Habiendo examinado el documento titulado “Informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación” (WFP/EB.2/2015/5-C/1), la Junta:

- i. toma nota de la labor en curso relacionada con el examen del Marco de financiación, del calendario propuesto y de las estimaciones de costos para 2015 y 2016;
- ii. toma nota del examen del nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas y de la conclusión de la Secretaría de que convendría incrementar ese nivel de un monto equivalente a cuatro meses de gastos administrativos y de apoyo a los programas aprobados a un monto equivalente a cinco meses, y de que debería fijarse un “nivel mínimo” equivalente a dos meses de gastos administrativos y de apoyo a los programas aprobados, y
- iii. espera con interés recibir periódicamente información actualizada sobre el examen del Marco de financiación.

^{*} 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.

PARTE I: VISIÓN GENERAL DEL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN

Contexto

1. En esta sección se establecen los objetivos del examen del Marco de financiación y se ofrece una visión general de cada línea de trabajo, que va acompañada de un calendario de ejecución y de una descripción de las modalidades de trabajo que deberán emplearse, entre ellas la realización de iniciativas piloto.
2. El Marco de financiación del PMA se estableció a mediados de la década de 1990 y, con escasas modificaciones, ha permitido responder a las necesidades del Programa y ha apoyado la introducción de nuevas herramientas como las transferencias de efectivo y los mecanismos de prefinanciación. De conformidad con su obligación de transparencia y rendición de cuentas a los donantes, los gobiernos anfitriones y los beneficiarios en materia de asignación y optimización comprobada de los recursos, el PMA debe actualizar su Marco de financiación para poderlo aplicar al menos hasta 2030.
3. En 2014, la Junta aprobó una reorganización del Mecanismo de financiación anticipada en tres componentes: un mecanismo de préstamos internos para proyectos, un mecanismo global de gestión de los productos y un mecanismo de financiación de los servicios internos. Con ello se amplió el tamaño de los mecanismos de anticipo y se mejoró la estructura de apoyo gracias al establecimiento de una reserva separada —de un tamaño acorde con el nivel de riesgo— para cada categoría¹.
4. En el período de sesiones anual de 2015, el PMA presentó las esferas prioritarias del examen del Marco de financiación y expuso los retos que seguían limitando la previsibilidad y flexibilidad de los recursos del PMA en las oficinas en los países, así como la rendición de cuentas al respecto².
5. El examen se apoya en la Revisión cuadrienal amplia de la política, que tiene por fin armonizar las prácticas operativas de los organismos de las Naciones Unidas, y en el proceso de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda para 2030.
6. En la Figura 1 se indican los principales factores internos del examen del Marco de financiación³ y se ponen de relieve algunos problemas estructurales que debe abordar la Secretaría.

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1.

² WFP/EB.A/2015/6-C/1.

³ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

Figura 1: Justificación de la necesidad del cambio

Facultades presupuestarias parceladas y/o fragmentadas

- Las facultades presupuestarias fragmentadas para incurrir en costos se basan en la recepción de contribuciones o anticipos, lo que da lugar a un enfoque operacional a corto plazo y a unos mayores costos de transacción.
- La financiación está parcelada entre proyectos y fondos fiduciarios, pero también entre los numerosos componentes de costos de todos los proyectos en general, lo cual limita la capacidad de optimizar los recursos con miras a una planificación a medio y a largo plazo.
- La multiplicidad de proyectos en un mismo país crea líneas de financiación y programación fragmentadas y hace más difícil establecer una correspondencia entre los recursos y los resultados.

Múltiples entidades presupuestarias a nivel nacional

- La duración variable de las entidades dificulta una gestión cohesionada de los fondos.
- Los procesos en materia de aprobación, revisión y transferencias presupuestarias llevan mucho tiempo.

Estructura presupuestaria rígida

- Los numerosos componentes de costos y la imposibilidad de traspasar fondos de un componente a otro limita la flexibilidad de los directores en los países.
- De ello pueden derivarse saldos sin utilizar y excedentes, así como la necesidad de devolver fondos a los donantes en cuestión.
- La estructura actual del presupuesto, basada en los insumos, no permite establecer una correlación entre la información financiera y la relativa a las realizaciones.

7. En el ámbito del examen del Marco de financiación, para abordar estos retos hace falta una planificación más realista, una mayor rendición de cuentas, procesos racionalizados y una menor fragmentación de las estructuras internas, lo que permitirá armonizar en mayor medida el Marco de financiación y el marco de resultados y mejorar así la gestión de las realizaciones y la presentación de informes al respecto. Las metas del examen, que se formularon en consulta con los directores del PMA en los países y fueron examinadas por la Junta, son las siguientes⁴:

- Meta 1: aumentar la previsibilidad de los recursos de modo que las oficinas en los países puedan optimizar la eficiencia y la eficacia de las operaciones;
- Meta 2: aumentar la flexibilidad a fin de responder mejor a las necesidades operacionales, manteniendo a la vez la disciplina en la gestión, la presentación de informes y el análisis financieros;
- Meta 3: mejorar la rendición de cuentas estableciendo una correlación entre la gestión de los recursos y las realizaciones;
- Meta 4: simplificar la estructura de gestión de los recursos.

⁴ WFP/EB.A/2014/6-D/1. El documento fue aprobado, y la Junta manifestó el deseo de que se celebraran nuevos debates.

Figura 2: Metas del examen del Marco de financiación



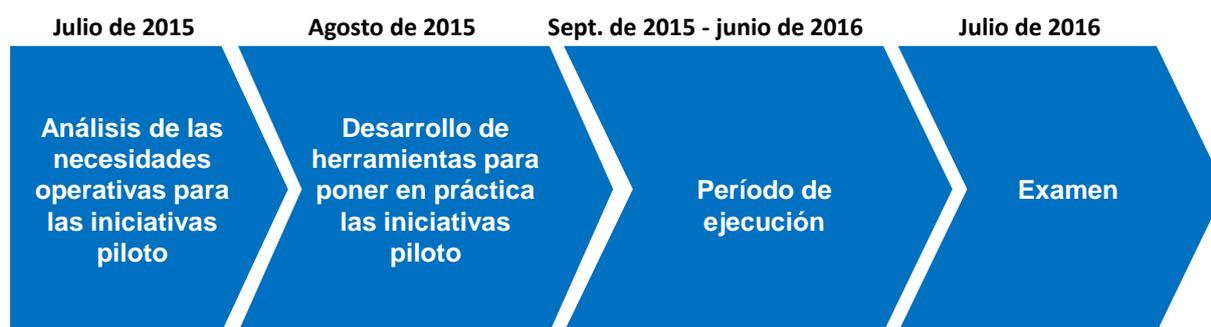
8. La Secretaría ha dado prioridad a tres líneas de trabajo, que se pondrán en práctica paralelamente para que sus actividades puedan producir beneficios individuales y colectivos:
 - planificación basada en los recursos;
 - prefinanciación global, y
 - presupuestación orientada a la eficacia operacional en apoyo de los planes estratégicos para los países.
9. Tal como se afirmó en las consultas oficiosas, se mantendrán tres principios: el carácter voluntario de la financiación del PMA, la recuperación total de los costos y el seguimiento de los gastos relacionados con contribuciones concretas. Sin embargo, la aplicación de estos principios se examinará en el contexto del examen del Marco de financiación, en consulta con la Junta.

Planificación basada en los recursos

10. El concepto de planificación basada en los recursos no es nuevo para el PMA. Las necesidades operacionales superan constantemente el nivel de las contribuciones, por lo que el personal directivo establece prioridades entre las actividades o los grupos de beneficiarios y ajusta el nivel o la duración de la asistencia en función de la financiación recibida. En respuesta a una petición de la Junta, la Secretaría incluyó el primer proceso de priorización en el Plan de Gestión para 2014-2016 a fin de mostrar cómo el personal directivo preveía ajustar la programación y los consiguientes efectos sobre los beneficiarios, en el caso de que se financiara solamente una parte de las necesidades operacionales. En el siguiente Plan de Gestión, el proceso se ha perfeccionado mediante proyecciones de financiación por país a fin de crear un plan de trabajo priorizado provisional que permita analizar los efectos previstos de los déficits de financiación en términos de reducción del número de raciones diarias, del volumen de alimentos, del valor del efectivo y los cupones, de la duración de la asistencia y del número de beneficiarios por tipo de actividad.
11. Con este enfoque se logrará estandarizar una lógica de planificación realista en el PMA, y se distinguirá más claramente entre “necesidades” y “planes”. Ello permitirá a las oficinas en los países planificar sus operaciones con una antelación de entre 12 a 18 meses en función de los recursos proyectados.

12. Los planes basados en los recursos no sustituirán a las evaluaciones de las necesidades, que siguen siendo la base para el diseño de los programas y las intervenciones, pero permitirán mejorar la rendición de cuentas y la gestión de las realizaciones al facilitar la comparación entre los resultados operacionales efectivos y los planes originales; también permitirán al PMA evaluar mejor sus realizaciones por lo que se refiere a la optimización del uso de los recursos.
13. Esta línea de trabajo tiene en cuenta: i) diversos enfoques y modelos adoptados oficiosamente por las oficinas en los países para ajustar las operaciones a la financiación disponible, y ii) el programa de trabajo priorizado provisional elaborado para el Plan de Gestión y los procesos de gestión de la cadena de suministro del PMA. Se organizará del modo siguiente:
 - Etapa 1. Definición de las necesidades operacionales por proyecto, actividad, grupo de beneficiarios, modalidad de transferencia y tipo de alimentos.
 - Etapa 2. Elaboración de proyecciones anuales de financiación por parte de las oficinas en los países, mediante un análisis de los niveles de financiación pasados y actuales por proyecto y, de ser posible, por donante.
 - Etapa 3. Elaboración de planes en función de los recursos previstos, priorizando actividades y ajustando el número de beneficiarios, el tamaño de las raciones y la duración de la asistencia.
14. La Secretaría pondrá a prueba la planificación basada en los recursos en algunos países, entre septiembre de 2015 y junio de 2016. Estas iniciativas piloto servirán de apoyo a los programas experimentales de prefinanciación global que se describen más adelante.
15. Los criterios para seleccionar los países piloto serán: i) la combinación de operaciones de distinto tamaño; ii) una gama diversificada de donantes; iii) el compromiso del personal directivo de la oficina en el país de llevar a término el proyecto; iv) la capacidad de gestión de recursos, y v) la probabilidad de disponer al menos de una financiación mínima. Las iniciativas piloto se beneficiarán del apoyo de un grupo de trabajo en la Sede.
16. Los resultados de las iniciativas piloto serán evaluados en julio de 2016, antes de que se implante una plataforma estandarizada en las oficinas en los países. Se pondrá a disposición de los directores en los países y los jefes de proyectos una serie de herramientas que permitirán combinar las proyecciones de recursos con información sobre las cadenas de suministro y la gestión de los recursos.
17. Para mitigar el riesgo de que los donantes centren la atención en cuestiones concretas de dotación de recursos más que en los eventuales déficits de los planes basados en las necesidades, el PMA: i) seguirá comunicando las necesidades operacionales y abogando por la plena financiación para satisfacer las necesidades de todos los beneficiarios; ii) establecerá unos parámetros que permitan establecer una correspondencia entre déficits y efectos concretos e indicar las consecuencias para los beneficiarios, y iii) aclarará la distinción entre necesidades y planes en su labor de movilización de fondos.
18. La Figura 3 muestra el calendario de ejecución de la línea de trabajo relativa a la planificación basada en los recursos.

Figura 3: Planificación basada en los recursos — calendario de ejecución



Prefinanciación global

19. El fin de la prefinanciación global es conferir a las oficinas en los países facultades presupuestarias combinadas para efectuar gastos desde, por ejemplo, el comienzo de un ejercicio económico. Se trata de una ampliación del mecanismo actual de préstamos internos para los proyectos, que permite otorgar préstamos a los proyectos empleando como garantía las contribuciones previstas.
20. La prefinanciación global acrecentará la previsibilidad de los recursos en las oficinas en los países al aunar anticipos para mejorar la eficacia operacional. El hecho de superar las dificultades derivadas de la incertidumbre y la irregularidad de la financiación permitirá a las oficinas en los países llevar a cabo los proyectos con mayor eficiencia y continuidad; podrán, por ejemplo, celebrar contratos por toda la duración de un ejercicio económico y no de forma fragmentaria.
21. La etapa inicial consiste en probar experimentalmente el enfoque en algunos países con el fin de: i) valorizar las operaciones gracias a una mayor eficiencia y eficacia; ii) mejorar el concepto y promover el marco de rendición de cuentas; iii) determinar y cuantificar los riesgos; iv) extraer enseñanzas aplicables en un ámbito más amplio, y v) colaborar con los donantes para maximizar el valor operacional mejorando los procesos.
22. Se ha previsto que las oficinas en los países que participen reciban un anticipo y facultades presupuestarias para 2016 determinados sobre la base de las proyecciones de contribuciones en efectivo y de otras variables. Los compromisos y los gastos se efectuarán con cargo al anticipo y las contribuciones recibidas se utilizarán para reembolsarlo, de acuerdo con las condiciones impuestas por los donantes.
23. En vista de las características propias del contexto en el que opera cada oficina en el país, el enfoque de la prefinanciación global podrá variar. Esto permitirá a la Secretaría evaluar el riesgo que puede aceptar en distintos niveles y encontrar formas de maximizar el valor operacional de los anticipos.
24. Una vez terminadas las iniciativas piloto, la Secretaría hará un examen comparativo de las mejoras de eficiencia y eficacia. Las iniciativas piloto se compararán con el modelo actual para demostrar el potencial de aumento de la eficiencia y de mejora de la asistencia proporcionada a los beneficiarios.
25. La Secretaría gestionará 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 EE.UU., entre 150 millones y 200 millones de dólares. La prefinanciación global podrá asignarse en tramos renovables para reducir el saldo total de anticipos y minimizar los riesgos.

26. Los países piloto se seleccionarán con arreglo a: i) la participación en la iniciativa piloto de planificación basada en los recursos; ii) la financiación relativamente previsible en el pasado; iii) la estabilidad en cuanto a necesidades y recursos; iv) el compromiso del Director en el País, y v) las capacidades existentes en la oficina en el país. En el marco de su labor de preparación, las oficinas en los países seleccionadas elaborarán un modelo de riesgo y un “pacto” (documento en el que se definen las responsabilidades de ejecución de las iniciativas piloto).
27. En la Figura 4 se muestra el calendario de ejecución de la línea de trabajo relativa a la prefinanciación global.

Figura 4: Prefinanciación global — calendario de ejecución



Presupuestación orientada a la eficacia operacional

28. En esta línea de trabajo se prevé examinar la estructura actual del PMA y formular propuestas para lograr una estructura mejorada que potencie al máximo la capacidad del PMA para responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades operacionales priorizadas garantizando una gestión financiera, una presentación de informes y un análisis financieros rigurosos y promoviendo la movilización de fondos. El trabajo se llevará a cabo en consulta con las partes interesadas.
29. Con la estructura presupuestaria revisada se pretende:
- establecer una correspondencia entre los recursos y el marco de resultados a fin de aumentar la transparencia;
 - mejorar la presentación de informes a los donantes y mostrar cómo se utilizan las contribuciones individuales;
 - incrementar la flexibilidad de la dotación de recursos a fin de lograr los Objetivos Estratégicos;
 - simplificar la elaboración de los presupuestos a nivel nacional, y
 - apoyar una rápida movilización de recursos en las situaciones de emergencia.

30. Dentro de la estructura presupuestaria actual, las oficinas en los países gestionan simultáneamente varios presupuestos de proyectos y numerosas categorías de costos en cada proyecto. El hecho de que los donantes aparten algunas contribuciones para financiar actividades concretas agrava aún más esta fragmentación. La estructura de gestión de los recursos financieros, basada en los insumos, no permite aprovechar los datos utilizados para los informes sobre las realizaciones. Al reducirse esta fragmentación y mejorarse la estructura presupuestaria, el PMA podrá seguir prestando asistencia en situaciones de emergencia y beneficiándose a la vez de una planificación y una determinación de los costos de carácter plurianual y orientadas al logro de resultados.
31. Esta línea de trabajo se ajustará al enfoque de los planes estratégicos para los países para asegurar la unificación de las estructuras presupuestarias en las carteras de proyectos para los países, reduciendo así la fragmentación. El enfoque propuesto, orientado a los usuarios, permitirá tener en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas, fomentar el diálogo y trabajar en pos de soluciones más sencillas y menos burocráticas.
32. Ya ha comenzado la Fase I, de análisis: se prevé aquí un examen de los procesos actuales de presupuestación del PMA y la determinación de futuras necesidades; se tiene en cuenta la Revisión cuatrienal amplia de la política con miras a definir un marco de financiación que, en lo posible, esté alineado con el de los otros organismos de las Naciones Unidas. El trabajo incluirá un examen de la arquitectura de financiación de, por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), además de un estudio de algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) para determinar en qué casos es posible la armonización.
33. En la Fase II se centra la atención en formular opciones y celebrar consultas, alineándose a la vez con la iniciativa de planes estratégicos para los países. El PMA formulará distintas opciones para crear una entidad presupuestaria capaz de financiar en un país todas las intervenciones y modalidades de asistencia alimentaria del PMA con cargo a una consignación presupuestaria única.
34. Se consultará a las partes interesadas para definir una lista inicial de opciones, que se perfeccionará en la Fase III, de debate interno, para determinar qué opciones son las más prometedoras; se evaluará el costo potencial de cada opción. Estas se probarán en las oficinas en los países a fin de evaluar sus efectos y determinar los riesgos conexos; la opción preferida se escogerá y se presentará luego a la Junta para su aprobación.
35. En la Fase IV se prevé perfilar y probar más adelante la opción seleccionada y elaborar un plan de ejecución, que se presentará a la Junta para su aprobación.
36. En la Fase I se han especificado ya varios riesgos y medidas de mitigación. Un riesgo importante se refiere a la posibilidad de que las oficinas en los países, las distintas direcciones de la Sede, las partes interesadas o los Estados Miembros no estén convencidos de la necesidad de la iniciativa. Para hacer frente a este riesgo, el PMA hará amplias consultas internas, se comunicará periódicamente con la Junta y mantendrá las conversaciones bilaterales que sean necesarias.

Figura 5: Presupuestación orientada a la eficacia operacional – calendario de ejecución



Calendario y estimaciones de costos del examen del Marco de financiación

37. En la Figura 6 se muestra la cronología de las distintas líneas de trabajo del examen del Marco de financiación y el calendario de las consultas hasta finales de 2016. La Secretaría trabajará con la Mesa para determinar si son necesarias otras consultas o sesiones informativas.

Figura 6: Calendario unificado de las distintas líneas de trabajo del examen del Marco de financiación

	2015			2016			
	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
Planificación basada en los recursos		Análisis: julio de 2015	Desarrollo: agosto de 2015	Período de ejecución: septiembre de 2015 – junio de 2016			Evaluación: julio de 2016
Prefinanciación global			Preparación: agosto – diciembre de 2015	Período de ejecución: 2016			Análisis y evaluación: de junio de 2016 en adelante
Presupuestación orientada a la eficacia operacional	Análisis: abril – julio de 2015	Desarrollo y consulta: agosto – diciembre de 2015		Lista reducida de opciones: enero – junio de 2016		Presentación de la propuesta final a la Junta Ejecutiva: julio – noviembre de 2016	
Consulta a la Junta Ejecutiva		Consulta oficiosa	Junta Ejecutiva (Nov. de 2015)		Seminario sobre asuntos financieros (Departamento de Gestión de Recursos) Período de sesiones de la Junta Ejecutiva (Mayo de 2016)	Consulta oficiosa	Período de sesiones de la Junta Ejecutiva (Nov. de 2016)

38. Durante el proceso de consulta, los miembros de la Junta solicitaron que se les presentara un cuadro general del presupuesto necesario para el examen del Marco de financiación. En el Cuadro 1, por consiguiente, se ofrece un desglose de los costos de personal y los costos no relativos al personal previstos en el presupuesto aprobado de 2015 y en el presupuesto propuesto para 2016.

CUADRO 1: PRESUPUESTO DEL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN (2015 Y 2016) (millones de dólares)		
Costos	Presupuesto aprobado de 2015	Presupuesto propuesto para 2016
Costos de personal	1 766 387	1 297 740
Oros costos	Consultores	375 000
	Costos operacionales directos	251 928
	Tecnología de la información y las comunicaciones	46 685
	Viajes	200 000
	Capacitación	60 000
	Otros	400 000
TOTAL	3 100 000	2 500 000*

* Presupuesto presentado para aprobación como iniciativa institucional de importancia fundamental en el Plan de Gestión para 2016-2018.

39. En el Cuadro 1 se presenta una estimación de la inversión requerida para completar el examen del Marco de financiación en el período 2015-2016 y las conclusiones y los proyectos de decisiones que se someterán a la aprobación de la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2016.
40. A reserva de los debates que se mantengan con los miembros de la Junta en 2015 y 2016, las propuestas presentadas en el segundo período de sesiones ordinario de 2016 podrían implicar un cambio sustancial de las políticas y los sistemas de financiación del PMA. Las opciones propuestas en el marco de la línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional, por ejemplo, podrían implicar la introducción de presupuestos de carteras de proyectos en los países y la actualización de los sistemas de gestión global de recursos y de gestión de las realizaciones, así como de los procedimientos y la capacitación.
41. La Secretaría consultará a los miembros de la Junta y a las otras partes interesadas en todas las etapas del examen del Marco de financiación. Se hará un cálculo del costo de las opciones y propuestas a fin de que la Junta disponga de toda la información pertinente antes de decidir qué propuestas y qué iniciativas de gestión del cambio deberán ponerse en práctica.

Apoyo externo

42. The Boston Consulting Group colabora a título gratuito en el examen del Marco de financiación tras la evaluación que hizo en 2014 de los mecanismos de financiación y de préstamo del PMA. Dentro de la línea de trabajo relativa a la prefinanciación global, llevará a cabo un análisis de referencia para la fase piloto y cuantificará las mejoras de eficiencia y eficacia a finales de 2016. Tendrá una presencia en los países para impulsar el establecimiento de la línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional.

43. Asimismo, The Boston Consulting Group examinará los procesos de gestión de los recursos y el carácter interfuncional de las líneas de trabajo a nivel de las oficinas en los países, y colaborará con la Secretaría para detectar las ineficiencias y recomendar mejoras.

PARTE II: EXAMEN DEL NIVEL ESTABLECIDO COMO OBJETIVO PARA LA CUENTA DE IGUALACIÓN DEL PRESUPUESTO AAP

Antecedentes del examen

44. De conformidad con el Plan de Gestión para 2014-2016⁵, la Secretaría examinó la cuestión de la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto (CAI) en consulta con la Junta, centrándose en el contexto y las razones del examen, así como en cuatro cuestiones normativas, entre las cuales figuran las relativas a los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) y al uso de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP como fuente de financiación.
45. Las conclusiones se presentaron en el primero⁶ y el segundo⁷ período de sesiones ordinario de la Junta de 2014 y en su período de sesiones anual de 2015⁸. Después de las consultas y de examinar las recomendaciones de la Secretaría, la Junta decidió que no era necesario modificar la política vigente en materia de recuperación de CAI, salvo por lo que se refiere a las donaciones del sector privado, a las que se aplicará una tasa única del 10 %.
46. Se convino en examinar el nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP con el fin de evaluar la resiliencia financiera del PMA ante la fluctuación de los ingresos percibidos. El nivel establecido como objetivo —que actualmente equivale a cuatro meses de gastos AAP— ha permanecido inalterado desde 2006. El examen incluyó un análisis de las mejores prácticas seguidas en otros organismos de las Naciones Unidas y en algunas ONG.
47. La Secretaría también formuló diversas situaciones hipotéticas con distintos niveles de ingresos en concepto de CAI y las sometió a una “prueba de resistencia” a fin de estimar el tiempo necesario para revisar el presupuesto AAP y determinar cuál sería el impacto de las reducciones de personal en caso de que dichos ingresos fueran inferiores a lo proyectado en el Plan de Gestión, frente a la opción de mantener el personal para conservar las capacidades básicas del PMA en tanto se reciban las contribuciones.

Presentación general de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP

48. Puesto que el PMA es un organismo financiado con contribuciones voluntarias, las fluctuaciones de ingresos pueden mermar rápidamente su capacidad para sufragar los costos indirectos. La Cuenta de igualación del presupuesto AAP se creó en 2002 como una reserva polivalente para gestionar el desfase (superávits y déficits) entre los ingresos procedentes de la recuperación de los CAI y los gastos AAP y así mitigar el riesgo asociado de que los ingresos no se concreten de la manera prevista. La Secretaría adoptó como objetivo para la

⁵ WFP/EB.2/2013/5-A/1.

⁶ WFP/EB.1/2014/4-B/1.

⁷ WFP/EB.2/2014/5-D/1.

⁸ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

Cuenta de igualación un nivel equivalente a cuatro meses de gastos AAP. La Junta aprueba todos los usos de la Cuenta de igualación.

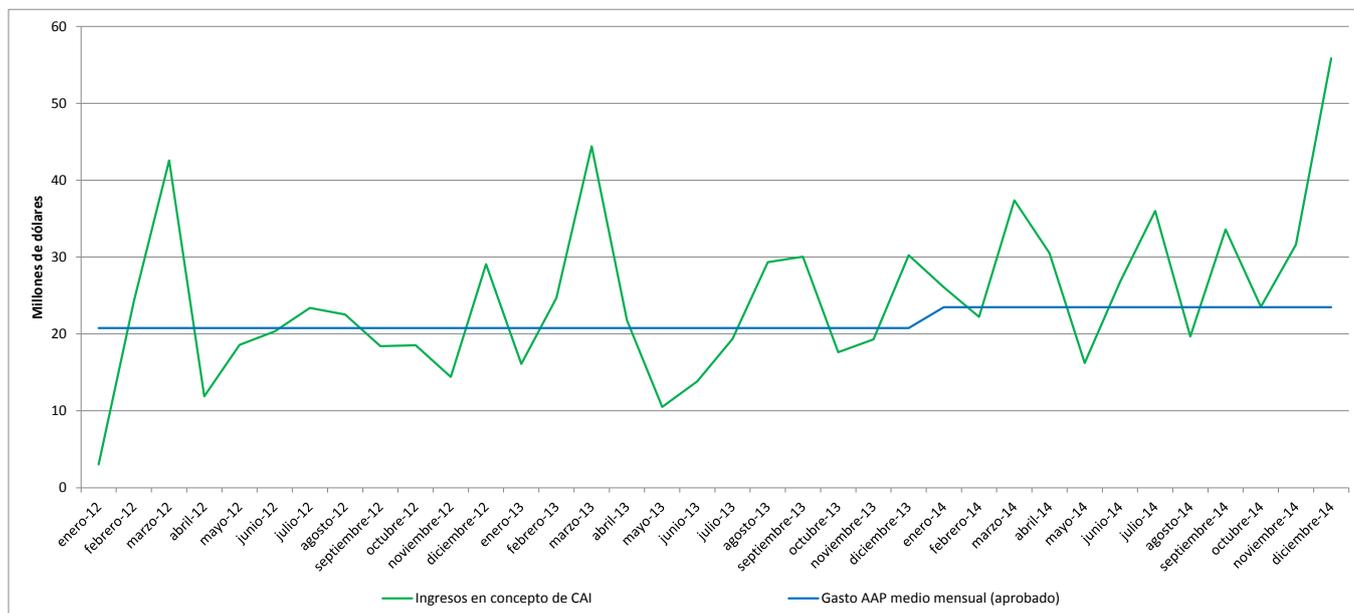
49. En su período de sesiones anual de 2015, la Junta aprobó el uso —sujeto a aprobación específica— del saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para los fines siguientes:
- cubrir cualquier diferencia que surja entre los ingresos en concepto de recuperación de los CAI y el gasto AAP aprobado;
 - crear una reserva para cubrir el riesgo de reducción de los ingresos en concepto de CAI o la insuficiencia de fondos del presupuesto AAP;
 - financiar iniciativas institucionales de importancia fundamental o alimentar fondos temáticos, y
 - fortalecer las reservas del PMA⁹.
50. Una gestión prudente del presupuesto AAP y la actual estabilidad de los ingresos en concepto de CAI generan excedentes periódicos sobre el nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. El PMA puede decidir, con la aprobación de la Junta, utilizar dichos excedentes con distintos fines, tales como las transferencias de reservas y la puesta en práctica de prioridades institucionales, o para cualquier otra iniciativa urgente para el fortalecimiento del organismo a la que no sería posible responder recurriendo al presupuesto AAP ordinario.

Análisis de los ingresos procedentes de la recuperación de los CAI y de los gastos AAP del PMA

51. El presupuesto anual de los gastos AAP es aprobado por la Junta a través del Plan de Gestión; los ingresos en concepto de CAI varían en función del nivel de las contribuciones voluntarias. La Cuenta de igualación del presupuesto AAP se utiliza principalmente para subsanar los déficits de financiación de un año a otro y también para equilibrar las variaciones mensuales de ingresos y gastos. En la Figura 7 se comparan los ingresos mensuales en concepto de CAI y el gasto AAP mensual medio en el período entre 2012 y 2014 para poner de relieve la variabilidad de los plazos y del importe de las contribuciones de un mes a otro. Durante el período considerado, el nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación correspondía al equivalente de cuatro meses de gasto AAP: 83 millones de dólares para 2012 y 2013 y 93,9 millones de dólares para 2014.

⁹ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

Figura 7: Comparación entre los ingresos procedentes de la recuperación de los CAI y el gasto AAP mensual medio, 2012–2014 (millones de dólares)



52. En 2012 los ingresos en concepto de CAI ascendieron a 255 millones de dólares, mientras que el presupuesto AAP aprobado fue de 249,1 millones de dólares. A pesar de que hubo un superávit global de 6,5 millones de dólares, en 2012, a lo largo de siete meses se registraron déficits por un valor promedio de 5,7 millones de dólares. El déficit mensual más elevado, en enero de 2012, se situó en 17,7 millones de dólares.
53. En 2013 los ingresos en concepto de CAI ascendieron a 283,5 millones de dólares y el presupuesto AAP aprobado fue de 249,1 millones de dólares, lo que arrojó un superávit de 36,6 millones de dólares en la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. En este mismo año, durante seis meses se registró un déficit medio de 4,6 millones de dólares, y durante tres meses consecutivos el déficit total fue de 18,6 millones de dólares, el más elevado de los tres años considerados.
54. En 2014 los ingresos en concepto de CAI ascendieron a 354,7 millones de dólares y el presupuesto AAP aprobado fue de 281,8 millones de dólares, lo que dio lugar a un superávit de 76 millones de dólares en la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Solo hubo déficit en tres meses, por un valor medio de 4,1 millones de dólares.
55. Tal como muestran estas cifras, el saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP se utiliza muy poco durante un año civil; el nivel establecido como objetivo actualmente es suficiente para subsanar cualquier déficit transitorio entre los ingresos en concepto de CAI y el gasto AAP. En la Figura 9, al final del presente documento, se presentan los saldos de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, los gastos AAP y los ingresos en concepto de recuperación de los CAI registrados entre 2002 y 2015.

Resumen de los resultados del examen de las mejores prácticas en otros organismos de las Naciones Unidas y en ONG

56. El examen documental de las prácticas utilizadas en los organismos de las Naciones Unidas y en ONG incluyó el análisis de documentos públicos, como los estados financieros, a fin de determinar cuáles eran las políticas de estos organismos en materia de reservas y los niveles de estas últimas. Los organismos de las Naciones Unidas considerados —el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el ACNUR, el UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)— se financian en gran parte mediante contribuciones voluntarias y son comparables al PMA en cuanto a tamaño, objetivos y ámbito de acción geográfico. También se examinaron las ONG Plan Internacional, Care International, World Vision y Save the Children International.
57. Ninguno de estos organismos dispone de una reserva comparable a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, que se creó para mitigar el riesgo de fluctuación de los ingresos a la hora de sufragar los costos de apoyo, pero la mayoría dispone de una política sobre reservas encaminada a “garantizar (...) la viabilidad y la integridad financieras”¹⁰ y a mitigar riesgos como los déficits de recursos y la irregularidad de los flujos de caja.
58. El nivel de las reservas es variable. Algunos organismos tienen como objetivo lograr un saldo de cierre de sus reservas en concepto de recursos ordinarios equivalente a entre tres y seis meses de gastos¹¹. En otras entidades, los saldos de las reservas se fijan en una cifra a tanto alzado o un rango, o bien se calculan como porcentaje de las contribuciones netas.
59. El examen documental ha demostrado que la gestión de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP del PMA está en consonancia con las prácticas habituales de mantener reservas equivalentes a entre tres y seis meses de gastos.

Establecimiento de un nivel como objetivo para optimizar la Cuenta de igualación del presupuesto AAP

60. En el marco de la reciente labor para reorganizar el PMA y fomentar la capacidad sobre el terreno, la Secretaría procura optimizar los recursos del presupuesto AAP y el uso de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para asignar de la mejor manera los ingresos en concepto de CAI. En los planes de gestión, al proyectar los ingresos en concepto de CAI y elaborar el presupuesto AAP, la Secretaría ha tendido a subestimar las previsiones de contribuciones (Cuadro 2). Si se fijara como objetivo un nivel más elevado para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, se podría, por ejemplo, planificar mejor las necesidades AAP al hacerse previsiones de ingresos menos conservadoras, pero el riesgo al que se vería expuesto el Programa sería entonces más elevado.

¹⁰ PNUD y UNFPA.

¹¹ DP/2014/20: “... un nivel prudente de liquidez para los recursos ordinarios del PNUD sería el equivalente de los gastos desembolsados durante un período de tres a seis meses”; E/ICEF/2014/AB/L.5: “... un margen de liquidez prudente para los recursos ordinarios, definido como el equivalente de los gastos de tres a seis meses”.

**CUADRO 2: CONTRIBUCIONES PREVISTAS Y EFECTIVAS
2008-2014 (millones de dólares)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Previsiones*	5 200		7 500		3 750	3 700	4 200
Cifras efectivas**	5 038	4 205	4 130	3 597	4 044	4 380	5 381

* Planes de Gestión

** Cuentas anuales comprobadas, Estado de los resultados financieros

61. Un mayor nivel permitiría a la Secretaría adoptar un enfoque a medio plazo para el presupuesto AAP en consonancia con el Plan de Gestión trienal. Con ello aumentaría la estabilidad del presupuesto AAP, se evitarían reducciones de personal a corto plazo o reestructuraciones y se contribuiría a mantener la capacidad de intervención en emergencias.
62. Un mayor nivel también sería positivo para la tasa de recuperación de los CAI, que se aprueba anualmente en el Plan de Gestión; la tasa no se puede modificar a corto plazo para hacer frente a las fluctuaciones de los ingresos o los gastos, y solo es posible aprobar su aumento o disminución previa consulta. Dicho nivel más elevado debería ser suficiente para absorber los cambios y reducir la necesidad de modificar la tasa de recuperación de los CAI en respuesta a las fluctuaciones de los ingresos.
63. En vista de lo anterior, la Secretaría tiene la intención de aumentar el nivel de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP en el equivalente a un mes, para que corresponda de este modo a cinco meses de gastos.
64. Mediante esta sólida red de seguridad financiera se seguirá protegiendo las actividades de apoyo y los servicios financiados con cargo al presupuesto AAP contra las fluctuaciones de la financiación. El aumento del nivel establecido como objetivo permitirá a la Secretaría hacer unas previsiones de ingresos menos moderadas y mejorar la planificación del presupuesto AAP para apoyar las operaciones y las necesidades de emergencia.

Análisis de la prueba de resistencia de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP; establecimiento de un límite mínimo

65. Se analizó la resiliencia financiera de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP en relación con sus primeros dos objetivos: i) cubrir las diferencias entre los ingresos en concepto de CAI y el gasto AAP aprobado, y ii) cubrir el riesgo de disminución de los ingresos en concepto de CAI o de financiación insuficiente del presupuesto AAP. En el análisis, que se basó en el presupuesto AAP de 2015, se contemplaron dos situaciones hipotéticas: i) unos ingresos de 4.100 millones de dólares, esto es, el nivel medio de las contribuciones entre 2009 y 2013 excluyendo los niveles de ingresos extraordinarios de 2008 y 2014, y ii) unos ingresos de 3.600 millones de dólares, correspondiente al nivel de contribuciones de 2011, el más bajo de estos últimos años.

Situación hipotética 1

Contribuciones recibidas: 4.071 millones de dólares

Ingresos en concepto de CAI: 262,6 millones de dólares

Presupuesto AAP ordinario: 281,8 millones de dólares

El presupuesto AAP ordinario debería reducirse un 7 %, esto es, 19,2 millones de dólares, si la Secretaría decidiera que el gasto AAP debe ajustarse a los ingresos obtenidos en concepto de recuperación de los CAI a partir de un nivel de contribuciones de 4.071 millones de dólares.

Según se estima, en caso de que el PMA adoptara medidas inmediatas para reducir el gasto AAP en un 7 %, esto podría lograrse en un plazo de tres a seis meses y con unos costos de carácter extraordinario mínimos¹².

Si la Secretaría no adoptara ninguna medida para reducir los costos AAP, por ejemplo, porque la disminución de los ingresos se considerara transitoria y con probabilidad de revertirse al año siguiente, el saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP disminuiría anualmente en una cantidad equivalente a 0,8 meses de gastos AAP.

Situación hipotética 2

Contribuciones recibidas: 3.597 millones de dólares

Ingresos en concepto de CAI: 232,0 millones de dólares

Presupuesto AAP ordinario: 281,8 millones de dólares

Tasa de recuperación de los CAI inalterada del 7 %

Para alinear el nivel de gastos AAP con el nivel de ingresos, la Secretaría tendría que reducir el presupuesto AAP ordinario en un 18 %, esto es, 49,8 millones de dólares.

Si los ingresos en concepto de CAI se redujeran a este nivel, probablemente la primera medida que habría que adoptar de inmediato consistiría en reducir el gasto AAP en un 7 % durante un período de tres a seis meses (porcentaje análogo al que se propone en la situación hipotética 1).

Si después de seis meses la disminución de ingresos se considerara permanente, se necesitarían más medidas para reducir los gastos AAP a 232,0 millones de dólares, correspondientes al nivel de ingresos en concepto de CAI. Probablemente para poner en práctica esta nueva reducción se necesitaría un plazo de entre seis y 12 meses y se generarían unos costos de carácter extraordinario de hasta 15 millones de dólares.

En esta situación hipotética, con la aplicación en dos etapas de las medidas descritas de reducción de costos, el monto total que podría retirarse de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP sería de hasta 47 millones de dólares. Parte de este monto (hasta 32 millones de dólares, o el equivalente a 1,35 meses de gastos AAP) obedecería a la necesidad de mantener el gasto AAP por encima de los ingresos en concepto de CAI durante el período de reducción de costos. La otra parte (hasta 15 millones de dólares, o el equivalente a 0,64 meses de gastos AAP) correspondería a costos de carácter extraordinario.

Si la Secretaría no adoptara ninguna medida para reducir los costos AAP, el saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP disminuiría cada año en el equivalente a dos meses de gastos AAP.

¹² WFP/EB.A/2006/6-C/1.

66. El análisis puso de manifiesto que en los dos casos el equivalente a dos meses de gasto AAP aprobados sería suficiente para cubrir toda diferencia entre los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP debida a una disminución de los ingresos. Este resultado tiene en cuenta los plazos y los costos de carácter extraordinario que supone ajustar la estructura de costos AAP.
67. Sin embargo, esa cantidad equivalente a dos meses de gastos AAP no sería suficiente para respaldar un aumento significativo de la carga de trabajo o una intervención de emergencia, como tampoco sería suficiente para financiar iniciativas institucionales de importancia fundamental, transferencias de fondos temáticos o incrementos de las reservas del PMA.
68. En vista de lo anterior, la Secretaría llega a la conclusión de que son pertinentes dos niveles de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP:
- el equivalente a dos meses de gasto AAP, esto es, el nivel mínimo necesario para cubrir la diferencia entre los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP aprobados, así como el riesgo de disminución de los ingresos en concepto de CAI o de financiación insuficiente del presupuesto AAP, y
 - el equivalente a cinco meses de gastos AAP, es decir, el nivel establecido como objetivo para contar con una red de seguridad en materia financiera más sólida para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP que permita cubrir diferencias transitorias entre los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP aprobados, cubrir el riesgo de disminución de los ingresos en concepto de CAI o de financiación insuficiente del presupuesto AAP y costear iniciativas institucionales de importancia fundamental, transferencias de fondos temáticos e incrementos de las reservas.
69. La Secretaría, por consiguiente, tiene la intención de elevar el nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP al equivalente a cinco meses de gastos AAP, y establecer para la Cuenta un límite mínimo correspondiente a dos meses de gastos AAP.
70. Como puede verse en la Figura 8, la porción de la cuenta por debajo de ese nivel mínimo se utilizaría únicamente en caso de déficit sostenido de los ingresos en concepto de CAI con respecto a los gastos AAP.

Figura 8: Gestión de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP

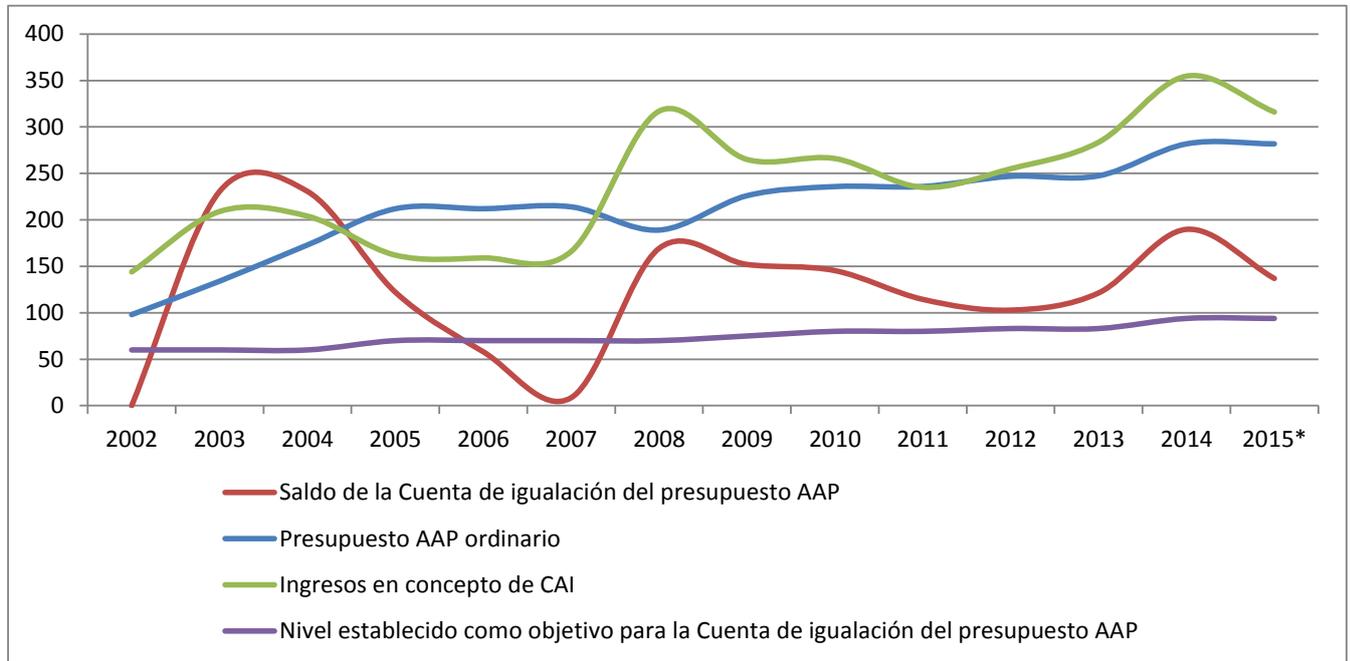
Cuenta de igualación del presupuesto AAP	Posibles medidas
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Fondos disponibles para transferencias a las reservas y las iniciativas institucionales de importancia fundamental - Revisión de la tasa de recuperación de los CAI, de mantenerse dicha disponibilidad
Límite mínimo	<ul style="list-style-type: none"> - Fondos disponibles para retiradas limitadas con el fin de realizar transferencias a las reservas y financiar iniciativas institucionales de importancia fundamental - Aumento táctico de los gastos del presupuesto AAP frente a los ingresos en concepto de recuperación de los CAI (en la hipótesis de un aumento de las contribuciones futuras) - Imposibilidad de retirar fondos para iniciativas institucionales de importancia fundamental y de realizar transferencias a las reservas - Reducciones inmediatas del presupuesto AAP - Revisión de la tasa de recuperación de los CAI, de mantenerse el déficit

Costo de oportunidad de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP

71. El saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP forma parte del conjunto de herramientas de gestión de riesgos del PMA. Frente a otras reservas del PMA, por ejemplo la Cuenta de respuesta inmediata o la Reserva Operacional, que se utilizan para facilitar los anticipos a las operaciones, la Cuenta de igualación del presupuesto AAP es por propia índole bastante estática. Por ejemplo, en consonancia con el Artículo 10.5 del Reglamento Financiero, la finalidad de la Reserva Operacional es asegurar la continuidad de las operaciones en caso de falta transitoria de recursos. Desde 2005, la Secretaría ha utilizado el saldo de la Reserva Operacional (95,2 millones de dólares) para anticipar 4.200 millones de dólares en total, de los cuales más de 1.000 millones en 2014¹³. La Cuenta de igualación del presupuesto AAP mantiene desde 2002 un saldo de reserva, pero nunca ha generado el mismo valor para las operaciones del PMA, fuera de la planificación anual del presupuesto AAP. En estas circunstancias, mantener el saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP conlleva un costo de oportunidad.
72. Fijar un nivel mínimo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP permitiría utilizar las cuantías que excedieran de ese nivel para cubrir otros riesgos, por ejemplo, como reserva de prefinanciación. Este método se ajusta a las prácticas de los otros organismos de las Naciones Unidas examinados, que utilizan unas reservas más generales para cubrir categorías de riesgos más amplias.
73. En el marco del examen del Marco de financiación se estudiarán formas de reducir este costo de oportunidad de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP y optimizar el valor que este puede generar.

¹³ WFP/EB.A/2015/6-J/1.

Figura 9: Saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, gastos AAP e ingresos en concepto de CAI, 2002-2015
(millones de dólares)



LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	(presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAI	costo de apoyo indirecto
ONG	organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RM	Departamento de Gestión de Recursos
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia