



Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva

Roma, 25-28 de mayo de 2015

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2015/6-C/1
27 abril 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME PARCIAL SOBRE EL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN, INCLUIDA LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO INDIRECTO



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 aprobación.

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 a cargo del
Departamento de Gestión de Recursos y
Jefe de Finanzas
Tel.: 066513-2885

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

RESUMEN

En los últimos años el PMA ha procurado aumentar al máximo la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la asignación de recursos y articular con mayor claridad la relación entre el desempeño financiero y las realizaciones operacionales. A nivel de las oficinas en los países, el personal directivo debe equilibrar la realización de actividades de asistencia alimentaria, apoyo nutricional y desarrollo de las capacidades con la financiación fragmentada que se destina a múltiples proyectos o fondos, cada uno de los cuales requiere la gestión de los recursos a nivel de los componentes de costos y una presentación clara de la información sobre las realizaciones.

Mediante consultas con la Junta Ejecutiva, en los últimos años el Programa ha introducido una serie de mejoras en su arquitectura de financiación, que incluyen, por ejemplo, mejoras en la estructura del presupuesto operacional y la optimización de los instrumentos de gestión de los recursos tales como los préstamos internos a proyectos. A pesar de que en las comunidades que atiende el PMA se ha logrado que las operaciones cuenten con las herramientas y los recursos necesarios para prestar asistencia, siguen existiendo dificultades fundamentales en la arquitectura de financiación que limitan la previsibilidad y la flexibilidad de los recursos destinados a las oficinas en los países, así como la rendición de cuentas al respecto.

En 2015 y 2016 se pondrán en marcha una serie de líneas de trabajo a fin de examinar las dificultades que plantea la arquitectura de financiación actual y formular metodologías para trabajar en la elaboración de un nuevo marco de financiación. Estas líneas de trabajo son las siguientes:

- optimización de los mecanismos de prefinanciación del PMA;
- planificación basada en los recursos;
- examen de la estructura del presupuesto operacional, incluidos los presupuestos de las carteras de proyectos en los países, e
- iniciativas de simplificación.

En paralelo a la etapa anterior del examen del Marco de financiación, en 2013 el PMA puso en marcha un examen del método que utiliza para determinar la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto. En 2014 se llegó a la conclusión de que, por el momento, la política y los métodos relativos a dichos costos no requerían cambios fundamentales. No obstante, no se

había hecho un análisis de los factores que influyen en el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) y en las estructuras de costos generales del PMA. Se determinó que, en el contexto del examen del Marco de financiación, debía llevarse a cabo un examen integral de la arquitectura de financiación del PMA y de las herramientas de gestión de recursos que sirven de apoyo a las operaciones.

En el examen de las cuestiones relativas a los costos de apoyo indirecto se llegó a la conclusión que, a pesar de los niveles de financiación sin precedentes con que se contó en 2014, el PMA debe seguir gestionando el riesgo financiero para garantizar que las fluctuaciones que sufre la financiación no comprometan la prestación de apoyo y servicios.

La Cuenta de igualación del presupuesto AAP es una herramienta de mitigación de riesgos que proporciona financiación cuando los ingresos en concepto de costos de apoyo indirecto no se materializan. La cuenta también constituye una fuente adecuada de financiación para usos de carácter extraordinario como las transferencias a reservas y fondos, así como para inversiones puntuales en iniciativas institucionales de importancia fundamental que son de índole indirecta y tienen un alto valor estratégico para el PMA. En casos excepcionales, también constituye una fuente de financiación apropiada para sufragar gastos ordinarios relacionados con la seguridad si otras fuentes —como, por ejemplo, los proyectos individuales— resultan insuficientes. El Fondo General del PMA debería utilizarse solamente como último recurso para financiar costos ordinarios tales como los gastos en materia de seguridad.

En el marco del examen de la arquitectura de financiación, el PMA reconsiderará el actual nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP —equivalente a cuatro meses de gastos AAP— con miras a su optimización.

PROYECTO DE DECISIÓN*

Tomando nota del “Informe parcial sobre el examen del Marco de financiación, incluida la recuperación de los costos de apoyo indirecto” (WFP/EB.A/2015/6-C/1) y las consultas efectuadas con objeto de finalizar el examen de dichos costos, la Junta:

- i) recibe con agrado la información actualizada sobre el examen del Marco de financiación y espera recibir otras actualizaciones periódicas;
- ii) toma nota de las conclusiones del examen de los costos de apoyo indirecto expuestas en el presente documento;
- iii) respalda el uso del saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para los siguientes propósitos:
 - a) cubrir cualquier diferencia que surja entre los ingresos en concepto de costos de apoyo indirecto y el gasto administrativo y de apoyo a los programas aprobado;
 - b) como reserva para cubrir el riesgo de futuras reducciones en los costos de apoyo indirecto o insuficiencias de fondos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas;
 - c) para iniciativas institucionales de importancia fundamental o fondos de apoyo temáticos, y
 - d) para fortalecer las reservas del PMA;
- iv) respalda el uso de los ingresos netos en concepto de intereses acreditados en la parte no asignada del Fondo General: i) para fortalecer las reservas del PMA y mejorar la gestión del riesgo financiero; ii) para financiar las iniciativas institucionales de importancia fundamental si los fondos de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP son insuficientes, y iii) para sufragar costos ordinarios solo como último recurso, y
- v) aguarda con interés el examen del nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.

* 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: INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE EL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN

Contexto

1. El PMA sigue utilizando diversas herramientas para prestar apoyo a las poblaciones afectadas por la inseguridad alimentaria, los desastres y los conflictos en 80 países. Para ello, debe asegurarse de que su Marco de financiación le permita disponer de recursos previsibles para las operaciones, gestionarlos con flexibilidad y rendir cuentas de los resultados de manera fiable. Dicho marco sirve para financiar herramientas tales como la asistencia alimentaria y nutricional, así como los servicios comunes y los módulos de acción agrupada gestionados por el PMA.
2. Para hacer frente a estos desafíos, en 2014 se pusieron en marcha una nueva etapa del examen del Marco de financiación y un examen de la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto (CAI). Estas iniciativas revisten gran importancia para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión y la presentación de informes con respecto al uso de los recursos financieros y las realizaciones operacionales.
3. En 2013 el PMA comenzó a aplicar cambios en la estructura de los proyectos que reflejan la evolución del conjunto de herramientas que utiliza, y en 2014 reestructuró el Mecanismo de financiación anticipada (MFA) y triplicó la capacidad de préstamos para los proyectos¹. La Junta aprobó un incremento en el nivel del Mecanismo de gestión global de los productos (anteriormente denominado “Mecanismo para fomentar las compras a término”) en 2013 y en la Cuenta de respuesta inmediata (CRI) en 2014. Así pues, en 2015 el PMA se encuentra en mejores condiciones para seguir haciendo frente a los retos y las deficiencias y está armonizando sus reglamentos, herramientas y sistemas para apoyar las operaciones e informar a los donantes de los resultados.
4. En el segundo período de sesiones ordinario de 2014 de la Junta Ejecutiva, el Departamento de Gestión de Recursos presentó, para su aprobación, el documento titulado “Método para calcular la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto del PMA”², en el que se llegaba a la conclusión de que de momento no se requerían cambios fundamentales en la política o los métodos para calcular la tasa de recuperación de los CAI. La Junta aprobó la aplicación de una tasa de recuperación de los CAI del 10 % para las contribuciones del sector privado y manifestó que aguardaba con interés la finalización del examen de esta cuestión en 2015.
5. Durante el examen de la tasa de recuperación de los CAI quedó claro que los temas tratados —en particular los relativos a los factores que influyen en los costos y al modo en que el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) se enmarca en las estructuras generales de costos del PMA— no deberían abordarse por separado. En consecuencia se decidió estudiar las cuestiones pendientes vinculadas a los CAI en el contexto del examen del Marco de financiación.

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1.

² WFP/EB.2/2014/5-D/1.

Problemas que plantea la actual arquitectura de financiación del PMA

6. Actualmente el PMA presenta una arquitectura de financiación fragmentada. La autoridad para efectuar gastos se confiere a los proyectos de forma fragmentada a medida que se prevén y reciben las contribuciones. En las oficinas en los países la financiación se reparte entre los distintos proyectos y las partidas extrapresupuestarias —por ejemplo, los fondos fiduciarios—, y los fondos de los proyectos se reparten a su vez, para fines de programación, en subdivisiones tales como componentes de costos.
7. Esta arquitectura de financiación influye en la planificación de las operaciones. El enfoque basado en los proyectos que aplica el PMA, consistente en diseñar intervenciones que respondan a las necesidades determinadas previamente, se cita a menudo como punto especialmente fuerte. Pero aunque este enfoque favorece las intervenciones rápidas, la ejecución de varios proyectos en un mismo país puede generar unos flujos de financiación y una programación fragmentados, lo cual puede obstaculizar la planificación y la ejecución y también influir en la rendición de cuentas sobre las realizaciones y en los resultados.
8. Además, este enfoque limita la capacidad de las oficinas en los países de gestionar los recursos con flexibilidad, dado que genera múltiples consignaciones presupuestarias donde la gestión del presupuesto es compleja; con ello se reduce la eficiencia general, sobre todo cuando hay varios proyectos en curso en un mismo país. Esa rigidez reduce la capacidad del PMA para gestionar los recursos de manera eficaz a fin de obtener resultados, y puede dar lugar a que haya saldos no utilizados en distintos componentes presupuestarios.
9. La asignación específica de las contribuciones crea niveles adicionales de fragmentación al destinar fondos a determinados proyectos o actividades dentro de los proyectos, a ciertos tipos de alimentos o modalidades de transferencia, a determinadas zonas de ejecución o a distintas fases de un proyecto. Los proyectos de mayor envergadura con donantes múltiples pueden plantear desafíos en cuanto a la gestión de recursos y la armonización entre las prioridades de los donantes y la ejecución de los proyectos. Esto reduce la flexibilidad con que puede actuar el PMA a la hora de gestionar los recursos para la obtención de resultados como parte de una cartera de trabajo planificada, y a veces también reduce la eficiencia. Asimismo, aumenta la complejidad y el nivel de detalle de los informes para los donantes y reduce el valor de los informes normalizados de los proyectos para muchas partes interesadas³.
10. Otro desafío importante para la gestión de los recursos financieros es la incertidumbre con respecto al momento en que se recibirán las contribuciones. Aunque el PMA puede ampliar rápidamente la escala de sus operaciones (o crear nuevos proyectos) en función de las necesidades humanitarias imperantes y los fondos que se reciben en cualquier momento durante el año, el Marco de financiación actual no le permite optimizar la utilización de los recursos en el transcurso del tiempo para los proyectos que son a mediano o más largo plazo. Dado que el nivel de las contribuciones y el momento en que se reciben varían durante el ciclo de los proyectos, la insuficiencia de recursos puede ocasionar retrasos en la ejecución de los programas o mayores gastos en concepto de costos de apoyo, como puede suceder,

³ Los informes normalizados de los proyectos se preparan anualmente y ofrecen información sobre las actividades de los proyectos o las operaciones realizadas durante el año civil anterior. Estos informes presentan un volumen importante de información muy detallada, pero es posible que los donantes soliciten información concretamente sobre su contribución. En este sentido, el órgano rector del PMA estipuló que los donantes deben sufragar los costos adicionales que la preparación de dichos informes implica para el Programa, lo que incluye el tiempo que el personal de las oficinas en los países y de la Sede dedica a la tarea. (WFP/EB.3/99/INF/18)

por ejemplo, con los pagos a los proveedores comerciales o las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas. También puede ocurrir que al personal directivo no le sea posible optimizar los niveles de dotación de personal en el mediano y largo plazo, y que tengan que depender de la asignación de personal temporal con costos elevados o de contratos a corto plazo para cubrir la falta de personal cuando podrían utilizarse otros métodos más adecuados o eficaces en cuanto a costos. Esta dificultad puede afectar a la gestión de los recursos financieros del PMA.

11. Con el tiempo, el PMA ha ido creando una serie de mecanismos orientados a mitigar algunas de las dificultades a las que se enfrentan las operaciones en los países en materia de gestión de recursos (por ejemplo, el problema de la oportunidad de las contribuciones). Uno de estos mecanismos consiste en emplear préstamos internos a los proyectos para proporcionarles financiación por adelantado en función de las contribuciones previstas. No obstante, solo es posible utilizar esos adelantos en relación con la mitad de todas las contribuciones al PMA. Si las contribuciones se reciben demasiado tarde para atender deficiencias urgentes, se pueden adoptar medidas extraordinarias internamente para garantizar la continuidad de actividades destinadas a salvar vidas, por ejemplo, por medio de la CRI. Asimismo, el PMA sigue solicitando contribuciones multilaterales para facilitar la asignación de recursos a escala global para los países que más necesidades presentan y a las operaciones donde los fondos aportados por los donantes pueden generar el mayor impacto. Sin embargo, actualmente las contribuciones multilaterales que recibe el PMA no alcanzan el 11 % del total de contribuciones establecido como meta⁴.
12. A pesar de los avances logrados hasta la fecha en cuanto a asegurar la estabilidad de la financiación para las operaciones, quizás se necesite un enfoque más exhaustivo para garantizar que el PMA pueda llevar adelante operaciones eficaces ante las crisis humanitarias y prolongadas y para que siga siendo un asociado preferente fiable en la ejecución de las actividades de lucha contra el hambre.

Análisis comparativo de los costos

13. En los últimos años, el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas y asociados también han debido esforzarse por presentar un mayor nivel de detalle en la medición de las realizaciones operacionales y la presentación de informes al respecto. En consecuencia, el Programa está realizando importantes inversiones en los sistemas de gestión de la información a escala institucional. Los cambios introducidos por el proceso destinado a promover un PMA plenamente apto para su finalidad, el examen de los procesos operativos y otras iniciativas en curso —como, por ejemplo, el Sistema de apoyo a la gestión logística y el Instrumento de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países (COMET)— inciden en la gestión de la información y la toma de decisiones por el PMA. En consecuencia, este debe examinar las posibilidades de integrar los datos sobre el desempeño financiero con los resultados cuantitativos y cualitativos.
14. En 2014, al mismo tiempo que se trabajaba en la reestructuración del MFA, la Secretaría llevó a cabo un análisis de los factores de los costos y un análisis comparativo de los costos en el contexto del tema 6 del Marco de acción para lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, relativo a la mejora de la transparencia, la gestión de riesgos, la supervisión y la gestión presupuestaria. El objetivo del proceso fue considerar cómo podría el PMA desglosar los costos para contribuir a la transparencia y encontrar oportunidades para reducir costos.

⁴ WFP/EB.A/2014/4.

15. Además de realizar un análisis profundo de la gestión de los recursos en varios países (el Afganistán, el Chad, Myanmar y la República Democrática del Congo), la Secretaría hizo inventario de los indicadores clave de las realizaciones en los países e identificó esferas en las que era difícil diferenciar los factores de los costos en tres niveles: categorías de costos, proyectos y carteras de proyectos en los países. Asimismo, la Secretaría analizó si los sistemas de información financiera, las estructuras de los datos y los procesos operativos del PMA eran plenamente compatibles con la metodología del análisis comparativo de los costos.
16. A nivel de los países, la determinación y la planificación de los costos de apoyo y administrativos (por ejemplo, los relativos al personal, la administración, la seguridad y la ejecución de los programas) influyen en la eficiencia con que el PMA utiliza las contribuciones. Mientras que la subestimación afecta a la capacidad para llevar a cabo las actividades, la sobreestimación del nivel de costos conexos para la realización de las actividades puede dar lugar a ineficiencia y a la reducción de las raciones de alimentos o del número de beneficiarios a quienes se presta asistencia. Es necesario poder determinar y analizar de manera más fiable los factores que influyen en los costos para mejorar su gestión y contribuir a la rendición de cuentas mediante el seguimiento transparente y la definición de las estructuras de costos específicas de los países.
17. El análisis comparativo de los costos puso de relieve que, para elaborar unos indicadores clave de las realizaciones que tuvieran en cuenta los costos y fueran significativos, la integración de la información sobre las realizaciones y los costos requería un importante trabajo de preparación y la definición de supuestos y metodologías en diversos niveles. El examen del Marco de financiación abarcará los vínculos con los nuevos sistemas a medida que se vayan aplicando y determinará las oportunidades para la automatización e integración de los datos en los métodos acordados. De esta manera se favorecerá la vinculación entre desempeño financiero y realizaciones operacionales y se establecerá una base para la comparación entre las distintas operaciones.

Marco de financiación para el futuro

18. A fin de optimizar su arquitectura de financiación, el PMA volverá a examinar el marco de gestión de recursos con objeto de apoyar más eficazmente las operaciones y armonizar el Marco de financiación y el Plan Estratégico.
19. Basándose en los componentes del examen del Marco de financiación señalados durante el período de sesiones anual de la Junta de 2014⁵, el PMA estableció un orden de prioridades para el ámbito del examen. En 2015-2016, este tendrá los objetivos siguientes:
 - acrecentar la previsibilidad de la financiación de manera que las oficinas en los países puedan mejorar la eficiencia y la eficacia de las operaciones;
 - aumentar la flexibilidad con miras a atender mejor las necesidades operacionales, manteniendo al mismo tiempo la disciplina en la gestión, la presentación de informes y el análisis en materia financiera;
 - mejorar la rendición de cuentas vinculando las responsabilidades de gestión de recursos y los efectos, y
 - simplificar el marco de gestión de recursos.

⁵ WFP/EB.A/2014/6-D/1. La Junta aprobó el documento y manifestó el deseo de que se celebraran más debates conforme a lo indicado en el Anexo.

20. Tras las consultas realizadas en 2015, el PMA está examinando los aspectos siguientes:
- concesión de facultades presupuestarias: plazos para establecer consignaciones presupuestarias en beneficio de las operaciones, y origen de dicha concesión de facultades —actualmente se trata de la confirmación de las contribuciones o bien de la aprobación de una prefinanciación;
 - entidades presupuestarias: las dependencias y los niveles en los que se gestionan los presupuestos y se comunica la información correspondiente —actualmente se trata de los proyectos y los fondos fiduciarios, y
 - estructura presupuestaria: categorías utilizadas en cada entidad presupuestaria para fines de control —actualmente se trata de categorías como transporte terrestre, almacenamiento y manipulación, otros costos operacionales directos y transferencias de efectivo y cupones.
21. Se mantendrán tres principios subyacentes, que son: el carácter voluntario de la financiación del PMA, la recuperación total de los costos y el seguimiento de los gastos en relación con contribuciones concretas. En el examen del Marco de financiación se podrá considerar la aplicación de estos principios en consulta con la Junta.
22. En la revisión de dicho marco, el Programa ha asignado prioridad a las actividades que se describen en los párrafos 23 a 28. El enfoque basado en módulos permitirá que las actividades se diseñen y ejecuten con miras a lograr beneficios independientes y colectivos.
23. Entre las medidas para aumentar la previsibilidad de los recursos se incluirán dos líneas de trabajo prioritarias para conferir facultades presupuestarias a las oficinas en los países, a saber:
- i) *Optimización de los mecanismos de prefinanciación del PMA.* En consulta con la Junta, se prevé utilizar mecanismos tales como el otorgamiento de préstamos internos a los proyectos a fin de poner a prueba la concesión de facultades presupuestarias mayores y más previsibles para las operaciones prioritarias, complementados con métodos de mitigación de riesgos apropiados para los préstamos internos.
 - ii) *Planificación basada en los recursos.* Se aplicará un nuevo método de planificación basada en los recursos en cuyo marco se elaborará un enfoque estándar para determinar los planes a mediano plazo a nivel de los países, donde las prioridades se basarán en los niveles de recursos previstos. También se establecerá la metodología en que se basará el apoyo a la ampliación de los préstamos internos.
24. El PMA se propone además examinar la posibilidad de establecer una entidad presupuestaria única —donde se comprendan los presupuestos de las carteras de proyectos en los países— que pueda reunir a todas las intervenciones de asistencia alimentaria a escala nacional. Este sistema permitiría reducir la fragmentación de la gestión de recursos a nivel de las oficinas en los países. Se utilizarán estudios de casos realizados a partir de operaciones en curso y recientes, prestando atención a las tendencias y las mejores prácticas en materia de asistencia humanitaria y desarrollo. Esta tarea se llevará a cabo por medio de una línea de trabajo especial dedicada al examen de la estructura del presupuesto operacional. El diseño del concepto y las metodologías para el mecanismo se elaborarán en consulta con la Junta y otras partes interesadas.
25. La “simplicidad” será uno de los principales objetivos de la próxima fase del examen del Marco de financiación, y habrá una línea de trabajo especial orientada a poner en marcha una serie de iniciativas de simplificación cuando sea pertinente. La Secretaría apoyará un pequeño número de iniciativas sobre la base de los beneficios previstos para las operaciones

y la disponibilidad de recursos. Las propuestas de simplificación se evaluarán en función de los criterios establecidos por el personal directivo superior con miras a ejecutar aquellas que generen los mayores beneficios operacionales.

26. En el examen del Marco de financiación también se harán propuestas encaminadas a armonizar las herramientas de gestión de recursos y mejorar la calidad de los datos con el fin de apoyar las operaciones en los países y conferir mayor visibilidad al uso óptimo de los recursos. Inicialmente se destinarán recursos en apoyo de las herramientas y los tableros de gestión pertinentes para las intervenciones de emergencia de gran envergadura coordinadas por la Sede.
27. En consonancia con la Revisión cuadrienal amplia de la política y para desarrollar un marco de financiación que esté alineado con el de otros organismos de las Naciones Unidas y ONG, el PMA examinará la arquitectura de financiación de dichos organismos y organizaciones a fin de determinar la viabilidad de la armonización o la integración de las mejores prácticas.
28. Al reducir la fragmentación de la financiación y solucionar las dificultades institucionales relativas a la estructura y la entidad presupuestaria actuales, el PMA puede prepararse para seguir prestando una asistencia rápida que permita salvar vidas en las situaciones de emergencia, al tiempo que se establece una arquitectura de financiación que posibilite una planificación plurianual más orientada a los resultados. Estas características son esenciales para que el PMA pueda intervenir ante la inseguridad alimentaria grave en algunos contextos operacionales, sin dejar de avanzar en la ejecución de intervenciones sostenibles en materia de seguridad alimentaria y nutricional en otros contextos.

PARTE II: FINALIZACIÓN DEL EXAMEN DE LA TASA DE RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO INDIRECTO

Antecedentes del examen de la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto

29. En el Plan de Gestión para 2014-2016 se propuso examinar la tasa de recuperación de los CAI en respuesta a la Revisión cuatrienal amplia de la política y para asegurar la armonización con los Objetivos Estratégicos y el Marco de resultados de gestión. En la primera fase, presentada en el primer período de sesiones ordinario de la Junta de 2014⁶, se definieron el contexto y los aspectos en que debía basarse el examen, concretamente: i) la Revisión cuatrienal amplia de la política; ii) el contexto actual y futuro de la obtención de recursos; iii) la utilización óptima de los recursos, y iv) las estructuras de costos y de apoyo. En el documento se destacaron cuatro preguntas:

- i) Puesto que el PMA es un organismo financiado mediante contribuciones voluntarias y no dispone de un presupuesto básico, ¿debería contemplar un sistema de financiación básica o bien enfoques de financiación diferentes para sufragar los costos fijos y variables?
- ii) ¿Debería el PMA mantener una única tasa de recuperación de los CAI, o debería variar esta en función del tipo de intervención?
- iii) ¿Podría utilizar el PMA tasas variables de recuperación de los CAI para favorecer la movilización de recursos, por ejemplo a través de la cooperación Sur-Sur o de contribuciones de los gobiernos anfitriones?
- iv) Reconociendo que algunos costos relacionados con la labor administrativa y de apoyo están cubiertos por otras fuentes, ¿debería el PMA seguir contemplando múltiples fuentes para financiar costos tales como los de seguridad y las inversiones de carácter extraordinario?

30. Tras realizarse dos consultas officiosas con la Junta, en un segundo documento, presentado en el segundo período de sesiones ordinario de 2014, se abordaron tres de las preguntas anteriores y se llegó a las conclusiones siguientes:

- El actual modelo de financiación mediante contribuciones voluntarias es preferible a un modelo de financiación básica.
- El actual modelo de tasa única de recuperación de los CAI es simple y transparente y debería mantenerse.
- La introducción de unas tasas de recuperación de los CAI variables en función de las categorías de programas o los tipos de actividad no constituiría una mejora.
- Probablemente la aplicación de unas tasas variables de recuperación de los CAI no incentivaría la aportación de contribuciones adicionales a través de la cooperación Sur-Sur o de los gobiernos anfitriones.
- Se debería aplicar a las donaciones del sector privado una tasa única de recuperación de los CAI del 10 %.

⁶ WFP/EB.1/2014/4-B/1.

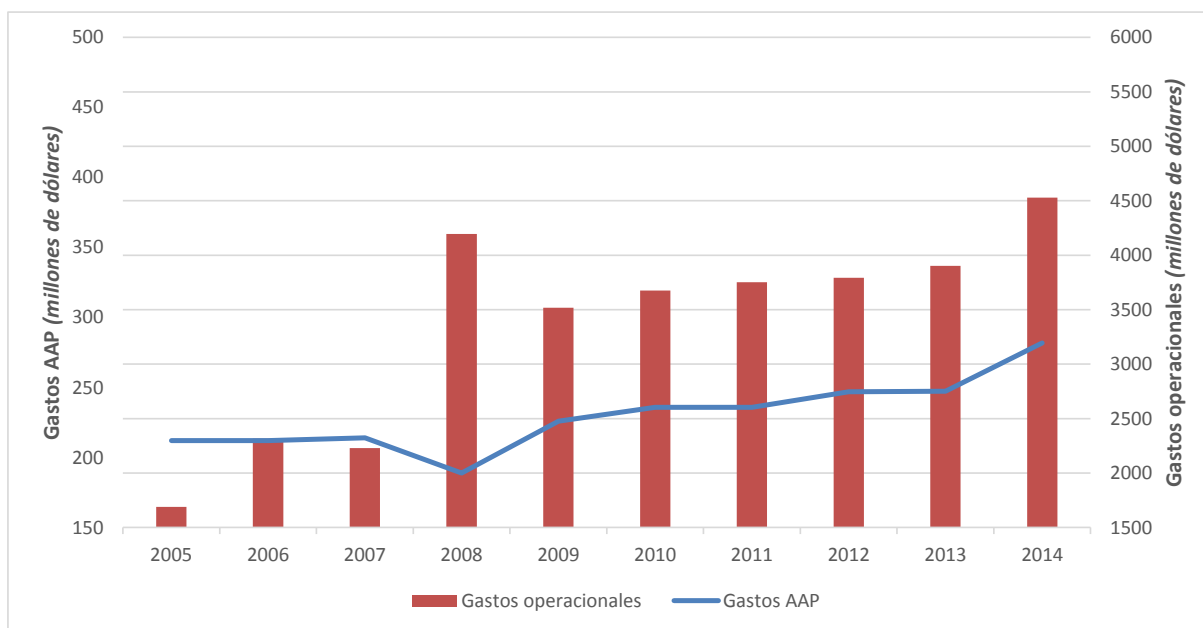
31. La cuarta pregunta del examen de la tasa de recuperación de los CAI propuesta en el segundo período de sesiones ordinario de 2014 de la Junta⁷ fue la siguiente: “Dado que algunos costos relacionados con la labor administrativa y de apoyo se cubren con cargo a fuentes distintas de la tasa de recuperación de los CAI, ¿debería el PMA emprender un análisis minucioso de sus costos indirectos y examinar la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, que sirve de red de seguridad en el caso de fluctuaciones imprevistas de la recuperación de los CAI? ¿Debería el PMA seguir contemplando múltiples fuentes para financiar costos tales como los de seguridad y las inversiones no recurrentes?” En una consulta oficiosa celebrada en marzo de 2015 se examinaron las conclusiones preliminares relativas a esta pregunta.

Examen del presupuesto AAP y los factores que influyen en los costos de apoyo indirecto

32. Por costo de apoyo indirecto se entiende “un gasto que sirve para apoyar la ejecución de los proyectos y actividades pero que no puede asociarse directamente con su realización”⁸. Con objeto de lograr la recuperación total de costos para las operaciones, la tasa de recuperación de los CAI se aplica a todas las contribuciones.
33. Los ingresos en concepto de recuperación de los CAI se utilizan para financiar el presupuesto AAP, que se define como “la parte del presupuesto del PMA que se relaciona con el apoyo indirecto a sus actividades”⁸. Dicho presupuesto comprende la mayor parte de los costos generados en la Sede y los despachos regionales, así como algunos costos de apoyo a los programas en cada país. Se subdivide en tres sectores de consignaciones:
- apoyo a los programas: despachos regionales y oficinas en los países;
 - apoyo a los programas: Sede, y
 - gestión y administración.
34. Otros diversos costos asimilables a los costos AAP que son de naturaleza indirecta — como los relacionados con el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (DS), el sistema de las Naciones Unidas y la tecnología de la información (TI) en el PMA— no siempre se han considerado parte del presupuesto AAP ordinario. Se financian con cargo a fuentes tales como la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, los ingresos netos en concepto de intereses acreditados en el Fondo General y los fondos fiduciarios.
35. El factor principal del presupuesto AAP ordinario es el nivel de ejecución operacional, ya que los cambios en la escala de las operaciones del PMA determinan el gasto AAP. En la Figura 1 se muestra la tendencia de los gastos operacionales y los gastos imputables al presupuesto AAP a lo largo de 10 años, lo que permite apreciar que los gastos AAP se han mantenido relativamente estables en los últimos años en comparación con el aumento de los gastos operacionales.

⁷ WFP/EB.2/2014/5-D/1.

⁸ Reglamento Financiero del PMA, sección I: Definiciones.

Figura 1: Gastos AAP y gastos operacionales, 2005-2014

36. Con la aprobación del Plan Estratégico para 2008-2013, el PMA inició una transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria que incluía un mayor uso de modalidades como las transferencias de efectivo y cupones, la maximización del impacto nutricional de cada intervención y el fomento de una resiliencia sostenible. Es así que la labor del PMA se ha tornado más eficaz, pero también más difícil. La ampliación del conjunto de herramientas del Programa y la creciente complejidad de su labor son algunos de los factores que influyen en el presupuesto AAP, en el que se da prioridad a las asignaciones anuales para promover el desarrollo de modalidades tales como los programas basados en la transferencia de efectivo y cupones o la prestación de asistencia en materia nutricional.

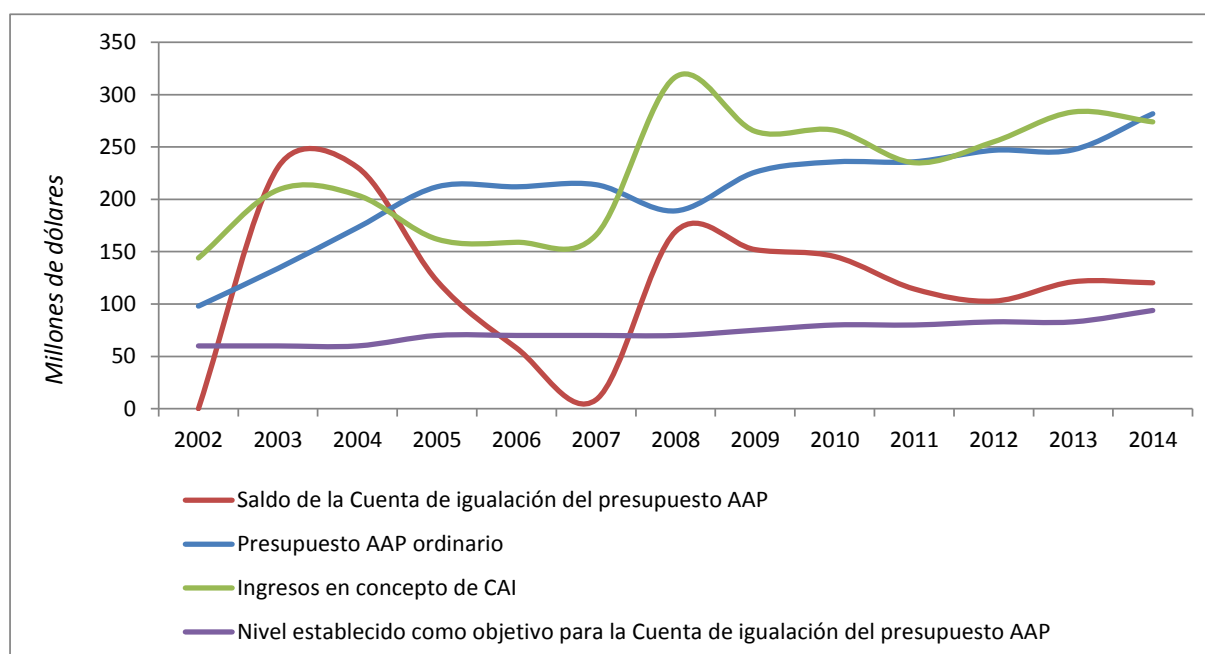
Cuenta de igualación del presupuesto AAP: propósito principal y uso como fuente de financiación

⇒ *Propósito principal*

37. La Cuenta de igualación del presupuesto AAP se creó en 2002 para gestionar los desfases entre los ingresos procedentes de la recuperación de los CAI y los gastos AAP (superávits o déficits), y permite mitigar el riesgo de que los ingresos en concepto de CAI no se concreten conforme a lo previsto. La Junta aprobó el objetivo de mantener en esta cuenta un nivel equivalente a cuatro meses de gastos, y ha aprobado todas las utilidades propuestas.
38. En el presupuesto AAP anual se contemplan las necesidades previstas, las contribuciones previstas y los ingresos previstos en concepto de CAI. Una vez que la Junta lo aprueba a través del Plan de Gestión, marca un límite máximo para los gastos con cargo al presupuesto AAP, mientras que los ingresos en concepto de CAI variarán en función de los cambios que se produzcan en las contribuciones voluntarias.
39. En la Figura 2 se representan gráficamente los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP efectivos desde 2002. Entre 2005 y 2007, el presupuesto AAP ordinario registró un déficit al no materializarse los ingresos previstos en concepto de CAI. En esos casos, el PMA recurrió a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para aportar certidumbre a la planificación del presupuesto AAP y reajustar la estructura de gestión y apoyo teniendo en

cuenta los ingresos efectivos. Desde 2007, el PMA ha ido aumentando el saldo de la cuenta hasta alcanzar y sobrepasar el nivel establecido como objetivo y, con la aprobación de la Junta, ha utilizado el saldo positivo de forma conservadora.

Figura 2: Tendencias del presupuesto AAP, los ingresos en concepto de CAI y la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, 2002-2015



40. Debido a que en 2007 el saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP disminuyó, el PMA presentó un presupuesto AAP para 2008-2009 que preveía: i) una reducción del 21 % en términos reales; ii) una racionalización de la estructura orgánica, que incluía la fusión de dos departamentos; iii) la eliminación de 290 puestos financiados con cargo al presupuesto AAP, y iv) la reducción del número de despachos regionales de siete a seis.
41. Sin embargo, en 2008 el PMA tuvo que hacer frente al incremento espectacular de los costos de los alimentos y el combustible y a las turbulencias de los sistemas financieros internacionales. En el Informe Anual de las Realizaciones de ese año se señalaba lo siguiente: “Los avances logrados en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sufrieron un inesperado revés. Para que pudieran enfrentarse esos retos, los donantes proporcionaron más fondos que nunca, con los que el PMA pudo prestar asistencia a un número de beneficiarios sin precedentes.”
42. Según indica la experiencia de 2007 y 2008, la reducción en gran escala de los costos AAP representa un desafío, tiene consecuencias importantes para el Programa, y debería realizarse gradualmente de ser posible y hacerse con una perspectiva que no se limite al siguiente ejercicio financiero.
43. Los fondos de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP tienen por finalidad principal permitir que el PMA disponga del tiempo necesario para ajustar su estructura de costos del presupuesto AAP en caso de que los ingresos en concepto de recuperación de los CAI no se concreten en la medida prevista⁹. En este sentido, una de las finalidades del examen de la tasa de recuperación de los CAI es crear resiliencia financiera. Al ser un organismo

⁹ WFP/EB.1/2006/6-A/1.

financiado enteramente mediante contribuciones voluntarias, las fluctuaciones de los ingresos pueden mermar rápidamente la capacidad del PMA para sufragar la totalidad de los costos indirectos. Por ello es necesario verificar periódicamente la solidez de sus redes de seguridad en materia financiera, con el fin de gestionar el riesgo financiero de manera proactiva y asegurarse de que las fluctuaciones en la financiación general no repercutan en la prestación del apoyo y los servicios que se financian con cargo al presupuesto AAP.

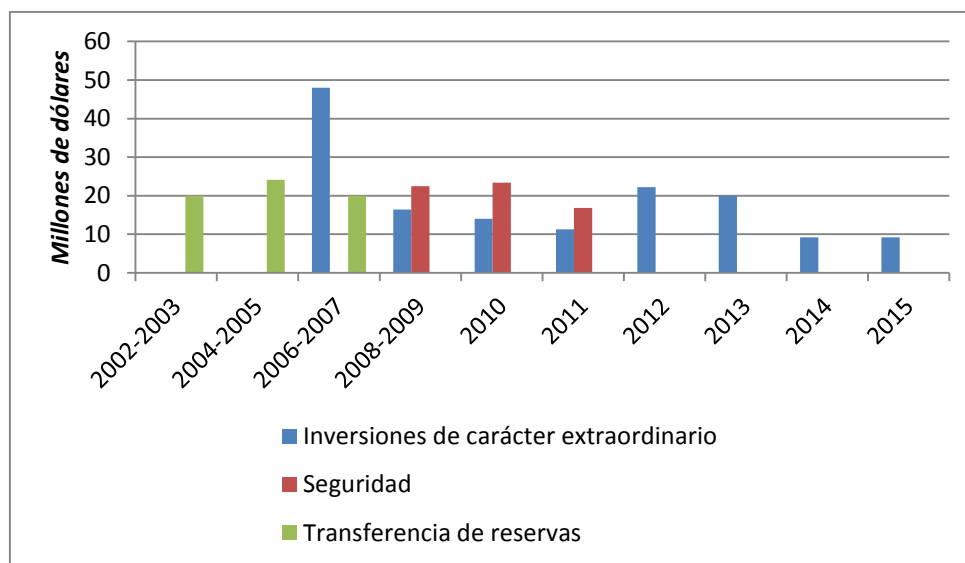
- **Conclusión 1: Dentro del examen del Marco de financiación, sería conveniente profundizar el examen del nivel a establecer como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Esto podría dar lugar a que se considerara la posibilidad de cambiar el nivel establecido como objetivo en 2006, que actualmente equivale a cuatro meses de gastos AAP.**

⇒ *Uso como fuente de financiación*

44. Dado que el PMA se financia enteramente mediante contribuciones voluntarias y no dispone un presupuesto básico, el superávit de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP le permite impulsar —con la aprobación de la Junta— medidas estratégicas, como la realización de transferencias de reservas y la puesta en práctica de las prioridades institucionales que no serían asequibles en el marco del presupuesto AAP ordinario. Desde 2002, la Junta ha aprobado la asignación de 277,1 millones de dólares EE.UU. procedentes de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para partidas que no forman parte del presupuesto AAP ordinario. En los estados financieros anuales se rinde cuentas de la utilización efectiva de las asignaciones aprobadas (la lista completa de asignaciones se puede consultar en el Anexo I). En la Figura 3 se presenta el desglose de las asignaciones entre:

- inversiones de carácter extraordinario: 150,3 millones de dólares para iniciativas de desarrollo del capital y otras inversiones de índole no recurrente;
- seguridad: 62,7 millones de dólares entre 2008 y 2011 para mejorar la seguridad sobre el terreno y sufragar la parte correspondiente al PMA de los gastos relacionados con el DS, y
- transferencias de reservas: 64,1 millones de dólares autorizados para incrementar los saldos de la CRI y el Mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo, integrado posteriormente en la Reserva Operacional.

Figura 3: Asignaciones de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, 2002-2015



Inversiones de carácter extraordinario

45. Entre las inversiones de carácter extraordinario de años anteriores figuran el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS II), la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), las mejoras introducidas en la gestión financiera (como la Declaración en materia de control interno), la modernización en materia de TI y el proceso destinado a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad. Estas iniciativas no se limitan a las actividades administrativas y de apoyo financiadas en el marco del presupuesto AAP ordinario, sino que han contribuido al proceso de adaptación y desarrollo del PMA para poder atender las necesidades en constante evolución de los beneficiarios y las partes interesadas, y no habrían sido posibles sin contar con la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.
46. El PMA ha empleado diversas expresiones para referirse a estas inversiones; en los documentos de la Junta se han denominado “gastos de inversión no recurrentes”, “consignaciones adicionales extraordinarias” e “iniciativas institucionales de importancia fundamental” (véase el Anexo II). La normalización de la terminología utilizada contribuirá a la claridad de las decisiones y a la comprensión del tipo y la importancia de la inversión.
47. Sobre la base de la descripción que figura en el Plan de Gestión para 2015-2017, las iniciativas institucionales de importancia fundamental pueden definirse como aquellas que fortalecen los programas y la capacidad operacional y administrativa de la organización con el fin de cumplir su cometido, y que permiten hacer un uso óptimo de los recursos. Con objeto de mantener la coherencia, se propone que en adelante se utilice la expresión “iniciativas institucionales de importancia fundamental” para referirse a las mencionadas asignaciones de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.
48. El PMA introdujo un proceso que exige justificar la necesidad de inversión en todas las iniciativas institucionales de importancia fundamental propuestas en el marco del examen presupuestario de 2015. El proceso permite hacer una evaluación rigurosa de cada propuesta con arreglo a unos criterios estándar relativos a las actividades, los resultados tangibles, los beneficios previstos mediante el uso óptimo de los recursos y los costos totales de la inversión.

49. Dentro del proceso de elaboración de la base justificativa de las propuestas de inversión relacionadas con estas iniciativas, la Secretaría propone usar criterios adicionales como guía para la formulación y la priorización de las propuestas, a saber:
- que sean de carácter extraordinario, y no estén comprendidas en el presupuesto AAP ordinario;
 - que no estén relacionadas con un solo proyecto;
 - que necesiten una financiación previsible;
 - que no sea probable que generen suficiente inversión adicional por parte de los donantes mediante fondos fiduciarios institucionales, y
 - que se centren en el cambio institucional.
50. Los resultados se registrarán en el Informe Anual de las Realizaciones a fin de fortalecer la rendición de cuentas en el proceso de seguimiento de las realizaciones del PMA, lo que permitirá que en los períodos de planificación futuros esas realizaciones se utilicen como base para la presupuestación.

Transferencias de reservas

51. En 2003, 2004 y 2006 la Junta aprobó transferencias por un valor total de 64,1 millones de dólares del saldo excedentario de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP a otras reservas (véanse los Anexos I y II). Toda transferencia de recursos de la mencionada cuenta requiere la aprobación de la Junta.
52. Se realizaron dos transferencias separadas a la CRI por un total de 40,0 millones de dólares para complementar los escasos saldos disponibles en esa cuenta, lo cual redujo los saldos de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. También se aprobó una tercera transferencia por valor de 24,1 millones de dólares con objeto de elevar el saldo del Mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo a 60 millones de dólares. Dicho mecanismo, que ahora forma parte de la Reserva Operacional, es la reserva destinada a los préstamos internos a proyectos. Los anticipos procedentes del MFA incrementan la previsibilidad de la financiación y reducen el tiempo de respuesta.
53. El superávit de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP que se transfiere a otras reservas potencia el valor y la flexibilidad de los recursos escasos para obtener mayor eficiencia en favor de los beneficiarios.

Seguridad

54. Entre 2008 y 2011, la Junta aprobó la asignación de 62,7 millones de dólares procedentes de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para financiar mejoras en materia de seguridad sobre el terreno, que se realizan por medio del Fondo de emergencia para la seguridad, así como para la parte de los costos del DS que sufraga el PMA (véase los Anexos I y II)¹⁰.
55. Para el bienio 2010-2011, originalmente se aprobó que los gastos de seguridad se sufragaran con cargo a la parte no asignada del Fondo General. Sin embargo, con arreglo a las IPSAS, se imputaron a estas fuentes de financiación obligaciones adicionales —como, por ejemplo, las prestaciones a los empleados a largo plazo— y los ingresos en concepto de intereses no fueron suficientes para cubrir los gastos de seguridad. La Junta aprobó la

¹⁰ Entre 2002 y 2007 y entre 2012 y 2014, los gastos en materia de seguridad se sufragaron con cargo a los ingresos netos en concepto de intereses acreditados en la parte no asignada del Fondo General.

propuesta posterior de financiar los gastos de seguridad con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP¹¹; esas transferencias permiten abordar deficiencias de capacidad en cuestiones de seguridad. Se ha propuesto el empleo de un enfoque similar —el establecimiento de un fondo de apoyo temático— para proporcionar una financiación inicial que permita atender cuestiones relativas al bienestar del personal¹².

56. Dada la importancia que reviste la seguridad para el personal y para las operaciones del PMA, es esencial contar con una fuente de financiación fiable para los gastos ordinarios en ese ámbito. Los superávits registrados por encima del nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP varían, por lo que no constituyen una fuente de financiación estable para sufragar los gastos ordinarios aparte del propósito indicado para la cuenta.

- **Conclusión 2: En todos los casos, el uso de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP seguirá requiriendo la aprobación de la Junta. Dicha aprobación debería tener en cuenta los siguientes usos prioritarios:**
 - ◇ para cubrir cualquier diferencia que surja entre los ingresos en concepto de CAI y el gasto AAP aprobado;
 - ◇ como reserva para cubrir el riesgo de futuras reducciones en los ingresos en concepto de CAI o insuficiencia de fondos AAP, con un nivel establecido como objetivo;
 - ◇ para iniciativas institucionales de importancia fundamental o fondos de apoyo temáticos, y
 - ◇ para fortalecer las reservas del PMA por medio de transferencias de reservas.
- **Conclusión 3: En adelante, el PMA debería utilizar la expresión “iniciativas institucionales de importancia fundamental”, que se define en el párrafo 47, para referirse a las inversiones extraordinarias con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, y presentar información sobre los resultados de forma habitual en los informes anuales sobre las realizaciones.**

Uso de los fondos fiduciarios de carácter institucional como fuente de financiación

57. Los fondos fiduciarios de carácter institucional son establecidos por el Director Ejecutivo con el propósito de llevar la contabilidad de las contribuciones especiales cuya finalidad, alcance y procedimiento de presentación de informes se han acordado con los donantes. Para financiar las necesidades institucionales de alta prioridad, el PMA puede conseguir donantes o utilizar recursos multilaterales en consulta con los donantes. Los fondos fiduciarios de carácter institucional pueden emplearse para sufragar actividades de fortalecimiento institucional o para crear nuevas herramientas y modalidades que luego pueden integrarse en el presupuesto AAP ordinario.

¹¹ WFP/EB.A/2010/6-D/1.

¹² “Utilización estratégica de la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas del PMA”, WFP/EB.A/2015/6-D/1.

58. Sobre la base de lo expuesto en el Plan de Gestión para 2015-2017, las actividades de fortalecimiento institucional pueden definirse como aquellas financiadas con cargo a los fondos fiduciarios institucionales que promueven la innovación y los cambios en las operaciones y los procesos, con la financiación de contribuciones multilaterales o de donantes individuales dirigidas, entre ellas, las destinadas a apoyar las iniciativas institucionales de importancia fundamental.
59. Dichas asignaciones son supervisadas por el Comité de Asignación Estratégica de Recursos y aprobadas por el Director Ejecutivo.
- **Conclusión 4: Los fondos fiduciarios institucionales constituyen una fuente de financiación adecuada para las inversiones de carácter extraordinario que promueven la innovación y los cambios en las operaciones y los procesos, así como para las iniciativas institucionales de importancia fundamental.**

Uso de la parte no asignada del Fondo General como fuente de financiación para los costos ordinarios y de seguridad

60. En la cuarta pregunta del examen de la tasa de recuperación de los CAI se pide la opinión de la Junta sobre la conveniencia de continuar utilizando múltiples fuentes para financiar costos ordinarios asimilables a los costos AAP.
61. Con respecto a los más cuantiosos (los relacionados con el DS y otros costos del sistema de las Naciones Unidas), el PMA no ejerce un control directo sobre los aumentos presupuestarios y debe pagar la parte que le corresponde con independencia de las propias limitaciones presupuestarias. En el pasado, el PMA ha utilizado los ingresos netos en concepto de intereses acreditados en la parte no asignada del Fondo General para financiar los costos de seguridad que no se podían sufragar directamente con cargo a los proyectos. En muchos de los entornos donde opera el PMA, los gastos en materia de seguridad son un componente esencial e incluyen la seguridad del personal, las instalaciones y las existencias del Programa.
62. En el informe del Secretario General del año 2000 sobre la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas¹³ se abordaron las carencias del sistema actual y se propuso un importante aumento del personal de seguridad. En 2001, la Asamblea General resolvió que la gestión de la seguridad sobre el terreno se centralizaría pero que se utilizaría una fórmula de distribución de costos para¹⁴:
- los costos centrales asumidos por la Sede de las Naciones Unidas;
 - los costos sobre el terreno, y
 - la participación de organismos cuya presencia sobre el terreno es mínima o nula.
63. En el Cuadro I se muestra el crecimiento del presupuesto del DS entre 2002 y 2013. Para el bienio 2012-2013, la parte de costos correspondiente al PMA ascendía a 17 millones de dólares.

¹³ A/55/494.

¹⁴ Antes de 2001, lo relativo a la seguridad sobre el terreno se financiaba con arreglo a un sistema de reparto de los costos a nivel local.

CUADRO I: COSTOS DE LAS NACIONES UNIDAS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD SOBRE EL TERRENO¹⁵ (millones de dólares)		
Bienio	Total de costos relacionados con actividades sobre el terreno del DS	Parte correspondiente al PMA
2002-2003	42,9	6,5
2004-2005	113,1	13,2
2006-2007	172,3	20,2 a)
2008-2009	174,4	17,3
2010-2011	209,9	24,4 b)
2012-2013	218,6	23,5

a) Crédito de 3,2 millones de dólares recibido en 2006.

b) Crédito de 1,4 millones de dólares recibido en 2010.

64. En la medida de lo posible, los costos de seguridad se imputan a los costos de apoyo directo (CAD) de cada proyecto. Con la aprobación de la Junta, los costos que no se pudieron financiar por medio de las operaciones se sufragaron con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP entre 2008 y 2011 y con cargo a la parte no asignada del Fondo General entre 2002 y 2008 y 2012 y 2014.
65. La principal fuente de ingresos del Fondo General son los ingresos en concepto de intereses de las carteras de inversiones del PMA y de las cuentas bancarias y las cuentas del mercado monetario, deducidos los costos de gestión de las inversiones. Debido a la reducción de las tasas de interés, los ingresos del Fondo General han sido insuficientes para financiar las obligaciones del DS, y el PMA ha tenido importantes dificultades para financiar esos gastos. Dada la imprevisibilidad de los ingresos netos en concepto de intereses, la parte no asignada del Fondo General solo debería utilizarse para los gastos ordinarios como último recurso. Sería preferible que estos gastos se sufragaran con cargo a las operaciones o al presupuesto AAP ordinario.
66. Mediante la inclusión de un cargo en los costos estándar del personal, en el presupuesto AAP aprobado para 2015 se incorporó una parte de los costos de seguridad anteriormente sufragados a través del Fondo General. En consecuencia, el presupuesto se incrementó en 4,4 millones de dólares para cubrir la parte de esos costos imputable al presupuesto AAP; el resto se sufragará con cargo al costo estándar del personal para los puestos no financiados con el presupuesto AAP. Se acordó que esta solución se reconsideraría dentro del examen del Marco de financiación.
67. Las perspectivas de una financiación estable y el aumento del nivel de recuperación de los CAI previsto durante el período de planificación de tres años han permitido incorporar estos costos de seguridad ordinarios en el presupuesto AAP ordinario.
68. Las consultas con la Junta celebradas en 2015 reafirmaron el compromiso del PMA de proteger al personal que desarrolla su labor en entornos difíciles donde los servicios y las instalaciones son inadecuados. Entre los desafíos señalados en la valoración de la salud del personal, realizada por el Servicio Médico del PMA en 2013, se destacó la falta de acceso o

¹⁵ WFP/EB.A/2014/11-E.

el acceso limitado a edificios seguros, instalaciones médicas y servicios médicos básicos. Los encuestados señalaron que en los lugares inseguros y remotos sufren elevados niveles de estrés que afectan a su salud.

69. En los lugares de destino sobre el terreno, especialmente cuando conllevan riesgos para la salud o la seguridad, las oficinas del PMA pueden acceder a los presupuestos de los proyectos para los gastos relativos al bienestar de los empleados. Para los casos en que sea posible recuperar el total de las inversiones con cargo al presupuesto para las operaciones sobre el terreno, se propone la creación de un fondo integrado para el programa de promoción del bienestar del personal¹¹, que sería análogo al Fondo de emergencia para la seguridad.

- **Conclusión 5: Los ingresos en concepto de intereses —una vez descontados los costos de gestión de la cartera de inversiones conexa— que se acreditan en la parte no asignada del Fondo General deberían utilizarse, en primer lugar, para fortalecer las reservas y la gestión del riesgo financiero del PMA y, en segundo lugar, para financiar iniciativas institucionales de importancia fundamental cuando no haya suficientes fondos disponibles en la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Los ingresos en concepto de intereses solo deberían emplearse para sufragar costos ordinarios como último recurso.**
- **Conclusión 6: En la medida de lo posible, los costos de seguridad deberían imputarse a proyectos concretos. Cuando esto no sea posible y no se disponga de otra fuente de financiación, estos costos deberían incluirse en el presupuesto AAP o, excepcionalmente, financiarse con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Esta solución es acorde con la naturaleza indirecta de los costos.**
- **Conclusión 7: Al igual que sucede con los costos de seguridad, las inversiones propuestas para mejorar el bienestar del personal —incluidas las inversiones en la infraestructura de apoyo, servicios de salud y otras prioridades en esta materia— deberían financiarse con cargo a proyectos concretos. Cuando esto no sea posible y no se disponga de otra fuente de financiación, estos costos deberían incluirse en el presupuesto AAP o, excepcionalmente, financiarse con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Esta solución es acorde con la naturaleza indirecta de los costos.**

Aplicación de múltiples tasas de recuperación de los CAI

70. Como se indicó en el segundo período de sesiones ordinario de la Junta de 2014, no es deseable aplicar unas tasas de recuperación de los CAI que varíen en función de las categorías de programas o los tipos de actividades. Actualmente, el PMA utiliza los siguientes regímenes de recuperación de los CAI:

- aplicación de una tasa del 7 % a todas las contribuciones destinadas a las actividades de las distintas categorías de programas;
- aplicación de una tasa del 4 % a determinadas actividades financiadas con cargo a fondos fiduciarios, y
- aplicación de una tasa del 10 % a las donaciones del sector privado.

71. En virtud del Artículo XIII.4 del Reglamento General del PMA se permiten otras exenciones. La Secretaría reforzará la orientación interna con respecto a la aplicación de estas modalidades de recuperación de los CAI a fin de contribuir a la mayor claridad y coherencia posibles.

Perspectivas futuras

72. Dentro del examen del Marco de financiación, la Secretaría reconsiderará el nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP —que actualmente equivale a cuatro meses de gastos AAP— con miras a garantizar una resiliencia financiera óptima. Esto podrá dar lugar a que se considere la posibilidad de cambiar el nivel establecido como objetivo para la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.

ANEXO I

RESUMEN DE LAS ASIGNACIONES DE LA CUENTA DE IGUALACIÓN DEL PRESUPUESTO AAP			
Año	Categoría a la que se asigna	Propósito	Monto (millones de dólares)
2002-2003	Transferencia de reservas	Transferencia de reservas a la CRI	20,0
2004-2005	Transferencia de reservas	Transferencia de reservas al Mecanismo de anticipo de los CAD	24,1
2006-2007	Transferencia de reservas	Transferencia de reservas a la CRI	20,0
	Inversiones de carácter extraordinario	WINGS II; otros gastos del Fondo de bienes de capital; gestión basada en los resultados; fortalecimiento de la gestión financiera; aplicación de las IPSAS	48,0
2008-2009	Seguridad	Transferencia al Fondo para la seguridad destinado a la prestación del apoyo requerido en el terreno, medidas para garantizar el cumplimiento de normas en las instalaciones, reubicación de oficinas y equipo de seguridad	22,5
	Inversiones de carácter extraordinario	Dirección de los módulos de acción agrupada; programas de aprendizaje y desarrollo; apoyo en materia de tecnología de la información y las comunicaciones; ampliación del proyecto relativo a las IPSAS	16,4
2010-2011	Seguridad	Mejoras en materia de seguridad sobre el terreno; Fondo de seguridad sobre el terreno; pagos al sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas	40,2
	Inversiones de carácter extraordinario	Dirección de los módulos de acción agrupada; programas de aprendizaje y desarrollo; iniciativas de modernización en materia de TI; iniciativa de fortalecimiento del control de la gestión y la rendición de cuentas; marco de gestión de riesgos	25,3
2012	Inversiones de carácter extraordinario	COMET; finalización del fortalecimiento del control de la gestión y la rendición de cuentas; examen estratégico de la presupuestación; gestión del riesgo financiero para las transferencias de efectivo y cupones; capacitación y desarrollo del personal; fase piloto del sistema de apoyo a la gestión logística; finalización de las iniciativas en materia de TI	22,2
2013	Inversiones de carácter extraordinario	Conjunto de medidas para la gestión del cambio centradas en la aplicación del Marco de acción; un fondo para permitir flexibilidad en la gestión de los cambios relativos al personal	20,0
2014	Inversiones de carácter extraordinario	Gestión del talento en los recursos humanos; examen de los procesos operativos; racionalización del proceso de adquisición y contratación; apoyo a líneas de trabajo del proceso encaminado a que el PMA sea plenamente apto para su finalidad; presentación de informes institucionales; apoyo operacional	9,2
2015	Inversiones de carácter extraordinario	Aplicación de la estrategia en materia de personal; examen del Marco de financiación; equipo encargado de la gestión del cambio a nivel mundial; mejoras en la imagen y la concienciación externas; centro de recursos en materia de asociaciones; mejora del apoyo a las evaluaciones descentralizadas; y mejora en la integración de la cadena de suministro del PMA	9,2

**ANEXO II: RESUMEN HISTÓRICO DE LA TERMINOLOGÍA RELATIVA A LAS ASIGNACIONES
DE LA CUENTA DE IGUALACIÓN DEL PRESUPUESTO AAP**

Año	Fuente	Decisión de la Junta	Propósito
2002-2003	Plan de Gestión del PMA para el bienio 2004-2005 WFP/EB.3/2003/13	Mediante la decisión g) se aprobó, con carácter extraordinario, la reasignación a la CRI de 20 millones de dólares del saldo positivo, excepcionalmente elevado, de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.	Complementar un saldo bajo de la CRI.
2004-2005	Cuentas bienales comprobadas (2002-2003) WFP/EB.A/2004/9	Mediante la decisión d) se aprobó la transferencia de 20 millones de dólares del Fondo General y 24,1 millones de dólares de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP a la reserva del Mecanismo de anticipo de los CAD, para aumentar el saldo de la reserva a 60 millones de dólares, de acuerdo con lo aprobado por la Junta Ejecutiva en el Plan de Gestión para 2004-2005.	Llevar el saldo del Mecanismo de anticipo de los CAD a 60 millones de dólares.
2006-2007	Plan de Gestión del PMA para el bienio 2006-2007 WFP/EB.2/2005/14	Mediante la decisión v) se autorizó al Director Ejecutivo a asignar un máximo de 20,0 millones de dólares de la cuenta de igualación del presupuesto AAP al Fondo de bienes de capital para sufragar gastos de capital no recurrentes.	Asignar fondos para bienes de capital y para el desarrollo de las capacidades, por ejemplo, para el proyecto WINGS II y otros gastos del Fondo de bienes de capital.
2006-2007	Plan de Gestión del PMA para el bienio 2006-2007 WFP/EB.2/2005/14	Mediante la decisión vi) se autorizó al Director Ejecutivo a asignar un máximo de 5,5 millones de dólares con cargo a la cuenta de igualación del presupuesto AAP para sufragar la terminación de las iniciativas de fomento de la capacidad comenzadas en el Plan de Gestión anterior y que deberían ultimarse en 2006-2007 con miras a aplicar la gestión basada en los resultados y fortalecer la gestión financiera.	Asignar fondos para bienes de capital y para el desarrollo de las capacidades, por ejemplo, para impulsar la gestión basada en los resultados y el fortalecimiento de la gestión financiera.
2006-2007	Actualización sobre el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2006-2007 WFP/EB.A/2006/16	Mediante la decisión b) se aprobó la transferencia a la Cuenta de Respuesta Inmediata de 20 millones de dólares con cargo al saldo positivo de la cuenta de igualación del presupuesto AAP.	Asignar fondos a la CRI para reducir el saldo positivo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP.
2006-2007	Actualización sobre el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2006-2007 WFP/EB.A/2006/16	Mediante la decisión c) se autorizó al Director Ejecutivo a habilitar un crédito de 3,7 millones de dólares como máximo, con cargo al saldo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, para financiar la aplicación de las IPSAS.	Asignar fondos para la aplicación de las IPSAS.



**ANEXO II: RESUMEN HISTÓRICO DE LA TERMINOLOGÍA RELATIVA A LAS ASIGNACIONES
DE LA CUENTA DE IGUALACIÓN DEL PRESUPUESTO AAP**

Año	Fuente	Decisión de la Junta	Propósito
2008-2009	Informe de actualización sobre el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2008-2009 WFP/EB.2/2008/15	Mediante la decisión iii) se aprobaron asignaciones de carácter excepcional para gastos AAP por un importe de hasta 40,8 millones de dólares, financiadas con cargo a la cuenta de igualación del presupuesto AAP, para los fines que se describían en la Sección II del documento.	Asignar con carácter extraordinario fondos para el fomento de la capacidad, Fondo para la seguridad del PMA; mejoras y costos en materia de TI; programa de aprendizaje y perfeccionamiento del personal; estabilización del proyecto de aplicación de las IPSAS; aplicación del plan estratégico; dirección de los módulos de acción agrupada.
2010-2011	Plan de Gestión del PMA para el bienio 2010-2011 WFP/EB.2/2009/14	Mediante la decisión v) se aprobaron unas consignaciones adicionales extraordinarias para gastos AAP de hasta 25,9 millones de dólares, financiadas con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, según se describía en la Sección III.	Asignar con carácter extraordinario fondos para la finalización y aplicación de gastos de inversión de carácter extraordinario y costos de fomento de la capacidad: COSO; programa de aprendizaje y desarrollo; iniciativas en materia de TI; dirección de los módulos de acción agrupada; reforma del sistema interno de administración de justicia de las Naciones Unidas.
2010-2011	Plan de Gestión del PMA para el bienio 2010-2011 WFP/EB.2/2009/14	Mediante la decisión vi) se aprobaron unos gastos de 24,4 millones de dólares, como máximo, con cargo al Fondo General destinados al DS.	Asignar fondos para sufragar la parte que corresponde al PMA de los gastos de seguridad del DS.
2010-2011	Segundo informe de actualización sobre el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2010-2011 WFP/EB.A/2010/16	Mediante la decisión iv) se aprobó la utilización de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP como fuente de financiación alternativa para cubrir los gastos, por un valor total de 38,9 millones de dólares, originalmente aprobados para 2010-2011 con cargo a la parte no asignada del Fondo General, tal como se indicaba en el documento.	Asignar 24,4 millones de dólares para cubrir la parte que corresponde al PMA de los gastos de seguridad del DS y el Fondo de emergencia para la seguridad.
2010-2011	Cuarto informe de actualización sobre el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2010-2011 WFP/EB.1/2011/15	Mediante la decisión ii) se aprobaron unos gastos suplementarios por un máximo de 10,2 millones de dólares para mejoras de la seguridad sobre el terreno, con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas.	Asignar fondos para las mejoras en materia de seguridad sobre el terreno.



**ANEXO II: RESUMEN HISTÓRICO DE LA TERMINOLOGÍA RELATIVA A LAS ASIGNACIONES
DE LA CUENTA DE IGUALACIÓN DEL PRESUPUESTO AAP**

Año	Fuente	Decisión de la Junta	Propósito
2012	Plan de Gestión del PMA (2012-2014) WFP/EB.2/2011/15	Mediante la decisión v) se aprobó una consignación adicional extraordinaria para gastos AAP de 22,2 millones de dólares, según se indica en la Sección IV.	Asignar fondos a inversiones con carácter extraordinario en materia de TI, nueva capacitación de la fuerza de trabajo, rendición de cuentas y gestión del riesgo financiero.
2012	Plan de Gestión del PMA (2012-2014) WFP/EB.2/2011/15	Mediante la decisión vi) se aprobó la asignación de un importe máximo de 10,0 millones de dólares, con cargo al Fondo General, al DS y al Fondo de emergencia para la seguridad del PMA.	Sufragar gastos relativos a la seguridad que no puedan financiarse a través de las operaciones.
2013	Plan de Gestión del PMA (2013-2015) WFP/EB.2/2012/14	Mediante la decisión v) se aprobó una consignación adicional extraordinaria para gastos AAP de 20,0 millones de dólares, según se indica en la Sección IV.	Asignar fondos a inversiones de AAP adicionales para introducir líneas de trabajo en el proceso encaminado a que el PMA sea plenamente apto para su finalidad y para la creación de un fondo de transición para los cambios relativos al personal.
2013	Plan de Gestión del PMA (2013-2015) WFP/EB.2/2012/14	Mediante la decisión vi) se aprobó la asignación de un importe máximo de 10,0 millones de dólares, con cargo al Fondo General, al DS y al Fondo de emergencia para la seguridad del PMA.	Sufragar gastos relativos a la seguridad que no puedan financiarse a través de las operaciones.
2014	Plan de Gestión del PMA (2014-2016) WFP/EB.2/2013/12/Rev.1	Mediante la decisión iv) se aprobó una consignación suplementaria para el presupuesto AAP de 9,2 millones de dólares, según se indica en la Sección III.	Asignar fondos adicionales del presupuesto AAP para inversiones con carácter extraordinario, entre ellas: gestión del talento en los recursos humanos; examen de los procesos operativos; racionalización del proceso de adquisición y contratación; apoyo a las líneas de trabajo del proceso encaminado a que el PMA sea plenamente apto para su finalidad; presentación de informes institucionales, apoyo operacional - procesos y rendición de cuentas.
2014	Plan de Gestión del PMA (2014-2016) WFP/EB.2/2013/12/Rev.1	Mediante la decisión v) se aprobó un nivel de gastos máximo de 10,0 millones de dólares, con cargo al Fondo General, para el DS y el Fondo de emergencia para la seguridad del PMA.	Sufragar gastos relativos a la seguridad que no puedan financiarse a través de las operaciones.
2015	Plan de Gestión del PMA (2015-2017) WFP/EB.2/2014/13	Mediante la decisión iv) se aprobó la inclusión en el presupuesto AAP de una consignación suplementaria de 9,2 millones de dólares para financiar iniciativas institucionales de importancia fundamental, según se indica en la Sección IV.	Sufragar inversiones en iniciativas institucionales de importancia fundamental: estrategia en materia de personal; examen del Marco de financiación; equipo encargado de la gestión del cambio a nivel mundial; imagen y concienciación externas; centro de recursos en materia de asociaciones; evaluaciones descentralizadas; integración de la cadena de suministro del PMA.



LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	(presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAD	costos de apoyo directo
CAI	costos de apoyo indirecto
COMET	Instrumento de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
DS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
MFA	Mecanismo de financiación anticipada
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ONG	organización no gubernamental
TI	tecnología de la información
WINGS II	Sistema Mundial y Red de Información del PMA