

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 10-13 de noviembre de 2014**

## **ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS**

**Tema 5 del programa**

*Para aprobación*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2014/5-D/1**  
10 octubre 2014  
ORIGINAL: INGLÉS

## **MÉTODO PARA DETERMINAR LA TASA DE RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO INDIRECTO DEL PMA**

La tirada del presente documento es limitada. 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 funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Subdirector Ejecutivo, RM* y Jefe de Finanzas:	Sr. M. Juneja	Tel.: 066513-2885
---	---------------	-------------------

Director, RMB**:	Sr. F. Curran	Tel.: 066513-2408
------------------	---------------	-------------------

Jefe, RMBB***:	Sr. C. Gardner	Tel.: 066513-2077
----------------	----------------	-------------------

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas

\*\* Dirección de Presupuesto y Programación

\*\*\* Servicio de Presupuesto

## RESUMEN

El presente documento es el segundo de una serie que comprende el examen en dos etapas de la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto y las consultas que la Secretaría ha celebrado con la Junta. Los resultados de la primera etapa se presentaron durante el primer período de sesiones ordinario de 2014, en el documento titulado “Método para calcular la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto del PMA”, en el que se describían el contexto del examen y los motivos que lo justificaban, y se formulaban cuatro preguntas para estructurar el debate. El presente documento, que forma parte de la segunda etapa, se basa en las consultas oficiosas celebradas con la Junta, y en él se examinan tres de las preguntas, concretamente:

- Puesto que el PMA es un organismo financiado al 100 % mediante contribuciones voluntarias ¿debería contemplarse un sistema de financiación básica o bien enfoques de financiación diferentes para los costos variables indirectos?
- ¿Debería el PMA mantener una única tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto, o la tasa debería variar en función del tipo de intervención?
- ¿Podría utilizar el PMA unas tasas variables de recuperación de los costos de apoyo indirecto para favorecer la movilización de recursos, por ejemplo a través de la cooperación Sur-Sur o las contribuciones de los gobiernos anfitriones?

En relación con la primera pregunta, aun cuando la Secretaría reconoce que la financiación mediante contribuciones plurianuales no asignadas permite al PMA desempeñar su cometido con mayor eficiencia y eficacia, considera que la financiación básica sería menos deseable para el PMA que el modelo actual.

Respecto de la segunda pregunta, la Secretaría ha llegado a la conclusión de que tampoco sería deseable aplicar unas tasas de recuperación de los costos de apoyo indirecto que varíen en función de las categorías de programas o los tipos de intervención. El modelo actual de tasa única es simple y transparente.

A propósito de la tercera pregunta, la Secretaría considera que es poco probable que la modificación de las disposiciones vigentes con respecto a las tasas de recuperación de los costos de apoyo indirecto incentive la cooperación Sur-Sur o las contribuciones de los gobiernos anfitriones. Un análisis de las contribuciones recibidas entre los años 2009 y 2013 indica que en las fluctuaciones observadas en la cooperación Sur-Sur y las contribuciones de los gobiernos anfitriones no influyeron las tasas de recuperación de los costos de apoyo indirecto, sino otros factores tales como las necesidades en materia de asistencia alimentaria derivadas de las crisis humanitarias o el hecho de que los programas del PMA se consideren de calidad. Por consiguiente, la Secretaría recomienda mantener la práctica actual en lo que respecta a las tasas de los costos de apoyo indirecto.

No obstante, por lo que concierne a las contribuciones del sector privado, el PMA aplica unas tasas de recuperación de los costos de apoyo indirecto que van del 10 % al 20 %, con arreglo al cuadro establecido a tal efecto. Una tasa única sería más equitativa, transparente y eficiente, y

aplicando la tasa adecuada se lograría respetar plenamente el principio de la recuperación total de los costos. Habida cuenta de la mejora de la eficiencia operacional, reflejada en la reducción de los costos que conlleva la movilización de fondos en el ámbito del sector privado, y del aumento de las contribuciones de este último a partir de 2012, la Secretaría recomienda una tasa única del 10 % para los donantes del sector privado. De conformidad con el principio de la recuperación total de los costos, ratificado por la Junta en su período de sesiones anual de 2013, con dicha tasa se garantiza que los donantes del sector privado aporten suficiente efectivo como para sufragar los gastos de gestión y administración relacionados con sus contribuciones.

La cuarta pregunta del examen es la siguiente:

- Reconociendo 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 costos de apoyo indirecto, ¿debería el PMA emprender un análisis minucioso de sus costos indirectos y examinar la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas, que sirve de red de seguridad en el caso de fluctuaciones imprevistas de la recuperación de los costos de apoyo indirecto? ¿Debería asimismo el PMA seguir contemplando múltiples fuentes para financiar costos tales como los de seguridad y las inversiones no recurrentes?

Está previsto celebrar nuevas consultas con la Junta en 2015. Se elaborará un informe final para presentarlo en el período de sesiones anual de 2015, en el que se abordará la pregunta cuarta, se expondrá de manera resumida la labor realizada en relación con las cuatro preguntas y se propondrá, para su aprobación por la Junta, un método para determinar la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto del PMA.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*

La Junta toma nota del documento titulado “Método para determinar la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto del PMA” (WFP/EB.2/2014/5-D/1) y aguarda con interés la conclusión del examen en 2015.

La Junta aprueba la aplicación de una tasa única de recuperación de los costos de apoyo indirecto del 10 % a las donaciones del sector privado, de conformidad con el principio de la recuperación total de los costos definido en el documento titulado “Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado (2013-2017)” (WFP/EB.A/2013/5-B).

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

## INTRODUCCIÓN

### Justificación del examen

1. En el Plan de Gestión para 2014-2016 se incluía una propuesta relativa al examen de la tasa de costos de apoyo indirecto (CAI), motivada por varias consideraciones:
  - a) Resiliencia financiera: puesto que el PMA es un organismo que se financia íntegramente con contribuciones voluntarias y cuyo mandato fundamental consiste responder a situaciones de emergencia, la fluctuación de sus ingresos puede debilitar en poco tiempo su capacidad para sufragar la totalidad de los CAI. Por ello se hace necesario hacer una validación periódica del modelo de recuperación de los costos y de las redes de seguridad financiera del PMA.
  - b) Reorientación estratégica: la evolución de las actividades del PMA desde que en 2008 se empezara a pasar de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria –de lo que es ejemplo el aumento de las actividades de entrega de efectivo y cupones– puede estar alterando la magnitud y la composición de los CAI. La creciente variedad de las actividades del PMA exige asimismo conocer mejor los costos relacionados con el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP).
  - c) Utilización óptima de los recursos: el examen de los CAI brinda la oportunidad de dar garantías a los donantes de que el modelo de recuperación de los CAI satisface los intereses de contención de costos y optimización de los recursos.
2. En el Plan de Gestión para 2014-2016, la Secretaría proponía hacer un examen en dos etapas en el que participara la Junta mediante la celebración de consultas oficiosas, y presentar las conclusiones y recomendaciones en una serie de documentos. En la primera etapa del examen, iniciada a principios de 2014, se formularon cuatro preguntas. La segunda etapa, en la que se tratan las cuestiones planteadas en cada pregunta, comenzó en mayo de 2014 con una consulta oficiosa en la que la Secretaría expuso sus puntos de vista iniciales sobre las cuatro preguntas, solicitó orientación con respecto a las dos primeras y delineó las siguientes etapas del examen.
3. Los resultados de la primera etapa se presentaron a la Junta en el documento titulado “Método para calcular la tasa de recuperación de los CAI del PMA”<sup>1</sup>, en el que se describían el contexto del examen y los motivos que lo justificaban:
  - la Revisión cuatrienal amplia de la política de 2012, en la que se hace un llamamiento a favor de la armonización de las políticas de las Naciones Unidas relativas a los CAI;
  - las condiciones de dotación de recursos del PMA actuales y futuras;
  - el interés por hacer una utilización óptima de los recursos (la tasa de recuperación de los CAI se considera un indicador sustitutivo de la eficiencia lograda en la labor administrativa y de apoyo a los programas, además de constituir un medio para optimizar la eficiencia y la eficacia operacionales), y
  - las estructuras de apoyo y de costos del PMA están evolucionando, debido sobre todo al uso creciente de modalidades de asistencia no basadas en alimentos.

<sup>1</sup> WFP/EB.1/2014/4-B/1.

4. En consonancia con el debate sobre el sistema de financiación básica, la masa crítica de recursos básicos y las políticas sobre los costos de apoyo que se aplican en los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, el PMA examinó las alternativas a su actual modelo de recuperación de los CAI. El examen incluyó una valoración de las ventajas que ofrece poder contar con un presupuesto básico que incluya unos gastos AAP fijos y variables, y el estudio de modelos alternativos, por ejemplo disponer de financiación básica o complementaria para cubrir los gastos AAP fijos o variables.
5. En la consulta oficiosa celebrada con la Junta en mayo de 2014 se abordaron las dos primeras preguntas del examen, es decir:
  - Puesto que el PMA es un organismo financiado al 100 % mediante contribuciones voluntarias ¿debería contemplarse un sistema de financiación básica o bien enfoques de financiación diferentes para los costos variables indirectos?
  - ¿Debería el PMA mantener una única tasa de recuperación de los CAI, o la tasa debería variar en función del tipo de intervención?
6. En una consulta posterior, celebrada en septiembre de 2014, se trató la tercera pregunta:
  - ¿Podría utilizar el PMA unas tasas variables de recuperación de los CAI para favorecer la movilización de recursos, por ejemplo a través de la cooperación Sur-Sur o las contribuciones de los gobiernos anfitriones?
7. En el presente documento se exponen resumidamente el debate mantenido durante las consultas oficiosas y las conclusiones extraídas<sup>2</sup>.

---

## SUPUESTOS BÁSICOS QUE HAN ORIENTADO EL EXAMEN

8. El modelo de financiación del PMA se apoya en tres principios: i) financiación al 100 % voluntaria; ii) recuperación total de los costos a partir de las contribuciones, y iii) ausencia de subvenciones cruzadas. Asimismo, el modelo de financiación del PMA debe garantizar:
  - una administración y una gestión simples y eficientes;
  - flexibilidad para adaptarse a unos niveles operacionales variables;
  - unos niveles de financiación y recursos previsibles y transparentes para el presupuesto AAP;
  - un tratamiento equitativo de los donantes, y
  - coherencia con los enfoques aplicados en todo el sistema de las Naciones Unidas, en particular en los fondos y programas.
9. El actual modelo del PMA, el cual comprende el presupuesto AAP, la Cuenta de igualación del presupuesto AAP y una tasa única de recuperación de los CAI que se somete periódicamente al examen de la Junta, ha constituido una forma fiable, transparente, sencilla y eficiente de gestionar y administrar el entorno operativo del PMA.
10. El PMA reconoce que vale la pena procurar una convergencia hacia posiciones comunes de todos los organismos cuando sea posible. Por otra parte, tanto en el apartado 50 de la resolución aprobada por la Asamblea General sobre la Revisión cuadrienal amplia de la

---

<sup>2</sup> La evolución de la política del PMA con respecto a la tasa de recuperación de los CAI se expone de manera resumida en el Anexo I.

política<sup>3</sup> como en el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) acerca del documento presentado a la Junta sobre el examen de los CAI<sup>4</sup> y en las deliberaciones del Comité de Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se reconoce que existen distintos modelos operativos. Aunque la armonización sea útil, estos documentos y puntos de vista reconocen que: i) en el sistema de las Naciones Unidas existen distintos modelos operativos, y que ii) la armonización puede exigir cambios que no beneficien a todos los organismos participantes.

11. Las tasas de CAI no son un indicador apropiado de la eficiencia ni de la utilización óptima de los recursos en las operaciones de un organismo, debido principalmente a que los diferentes mandatos en el sistema de las Naciones Unidas exigen aplicar estructuras de costos diferentes, y a que los organismos que presentan una financiación básica, por ejemplo, no son comparables con los que dependen de la recuperación total de sus presupuestos AAP a través de la recuperación de los CAI.

---

## RESULTADO DE LAS CONSULTAS OFICIOSAS

### Pregunta 1: El modelo de financiación básica

12. En un examen de las ventajas e inconvenientes del modelo de financiación básica<sup>5</sup> del PMA se reconocían las ventajas de la financiación mediante contribuciones no asignadas o plurianuales para hacer frente a las necesidades operacionales y administrativas con mayor eficiencia y eficacia. Entre las esferas de actividades que podrían beneficiarse del sistema de financiación básica se incluye la respuesta humanitaria del PMA en situaciones de emergencia repentina y sus actividades en materia de resiliencia. No obstante, en el marco de las consultas celebradas con la Junta se reconocieron las dificultades para fomentar las contribuciones de donantes no asignadas. Durante las dos últimas décadas, a pesar de los reiterados llamamientos y resoluciones del Consejo Económico y Social y la Asamblea General, los donantes han demostrado escasa voluntad de incrementar la financiación básica en el sistema de las Naciones Unidas, como demuestra el relativo estancamiento de dicha financiación en relación con el considerable crecimiento de la financiación complementaria.
13. La Secretaría ha llegado a la conclusión de que el actual modelo de financiación del PMA y los actuales instrumentos financieros para el presupuesto AAP son eficaces y funcionan satisfactoriamente, a condición de que el entorno operativo no sufra cambios drásticos.
14. Entre los riesgos y dificultades a los que se enfrenta el modelo actual se encuentran la dependencia de contribuciones a corto plazo, mientras que las capacidades institucionales – financiadas en el marco del presupuesto AAP y esenciales para lograr una intervención rápida y eficiente– requieren una perspectiva a medio y largo plazo. Con el establecimiento del Mecanismo de presupuestación de las inversiones se intentó superar este problema del modelo de financiación del PMA. Estas necesidades también son atendidas, en parte,

---

<sup>3</sup> A/RES/67/226

<sup>4</sup> WFP/EB.1/2014/4 (A,B)/2

<sup>5</sup> “Los recursos básicos son aquellos que se pueden mezclar sin restricciones y cuyo uso y aplicación están directamente vinculados a los mandatos y planes estratégicos de carácter multilateral de las entidades aprobados por sus respectivos órganos rectores como parte de un proceso intergubernamental. (...) Por el contrario y según lo determinado por los contribuyentes, los recursos complementarios están principalmente destinados a un fin y por tanto son objeto de restricciones en cuanto a su utilización y aplicación.” A/67/94–E/2012/80 “Análisis de la financiación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en 2010”.

recurriendo a contribuciones de donantes para actividades de fortalecimiento institucional, a los excedentes del Fondo General y a inversiones no recurrentes con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Esto último se tratará con la Junta en relación con la cuarta pregunta del examen.

## **Pregunta 2: El modelo de tasa única de CAI frente al de tasas variables para recuperar los costos de apoyo indirecto de diferentes tipos de programas y actividades**

15. Durante la consulta oficiosa celebrada en mayo de 2014 se llegó a la conclusión de que el actual modelo de tasa única del PMA es el más apropiado para garantizar el pleno cumplimiento del principio de la recuperación total de los costos. Es simple y fácil de administrar; se basa en una metodología transparente y sencilla, y centra el debate en la estructura, la eficiencia y la eficacia del presupuesto AAP.
16. Desde 2003 se aplica a las contribuciones una tasa única del 7 % en concepto de CAI en todas las categorías de programas: operaciones de emergencia, operaciones prolongadas de socorro y recuperación, operaciones especiales, proyectos de desarrollo y programas en los países. Se confiere un trato idéntico a todos los donantes del sector público. Las excepciones, que se comentan en los siguientes apartados, son la tasa del 4 % aplicada a los fondos fiduciarios destinados a países concretos generados localmente, la exención de abonar la tasa de CAI en el caso de las contribuciones en efectivo de contraparte de los gobiernos, y la diversidad de las tasas que se aplican a las contribuciones del sector privado, las cuales oscilan entre el 10 % y el 20 %, con un 12 % de media. En 2013, la tasa del 7 % generó el 95 % de los ingresos totales en concepto de CAI; el 5 % restante provino de contribuciones a fondos fiduciarios locales y de contribuciones del sector privado.

## **Pregunta 3: Las tasas variables como incentivo para la movilización de recursos**

17. La premisa para proponer una reducción de las tasas de CAI es que con ello se incentivaría un aumento de las contribuciones. No obstante, la eficacia de esta medida como incentivo para movilizar recursos depende de:
  - el potencial para movilizar recursos adicionales a través de cauces de financiación diferentes;
  - la magnitud de los recursos adicionales con respecto a los niveles generales de financiación, y
  - el aumento de los ingresos en concepto de CAI como resultado del mayor nivel de financiación en comparación con la pérdida de ingresos del mismo tipo debido a la reducción de la tasa de recuperación.
18. Otros factores que se han de tomar en consideración son:
  - las subvenciones cruzadas entre donantes cuando la reducción de las tasas de CAI no se compense con una reducción de los costos AAP;
  - las dificultades para, en caso necesario, volver a negociar una reducción de las tasas de CAI o dar marcha atrás, por ejemplo, cuando sus efectos no cumplan las expectativas, y



- las actividades y las inversiones de los organismos asociados – organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG) humanitarias que trabajan en el mismo ámbito – que pudieran estar intentando acceder a los mismos cauces de financiación.

### Fuentes de financiación del PMA, incluidos los fondos fiduciarios

19. La financiación del PMA se destina en su mayor parte a programas o proyectos específicos. Durante los últimos cinco años, en torno al 85 % de la financiación ha procedido de los asociados que proporcionan recursos habitualmente –donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE). Otras contribuciones provienen de la Cooperación Sur-Sur, del sector privado y de los gobiernos anfitriones.

<b>CUADRO 1: CONTRIBUCIONES CONFIRMADAS POR FUENTE DE FINANCIACIÓN<sup>a</sup>, TENDENCIA QUINQUENAL (en millones de dólares)</b>						
	<b>Fuente</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1a	Gobiernos anfitriones	82,0	119,8	61,6	167,8	153,4
1b	Gobiernos anfitriones (a título unilateral) <sup>b</sup>	63,8	66,7	44,6	138,4	116,7
2a	Cooperación Sur-Sur – países BRICS <sup>c</sup>	60,3	62,1	143,2	131,3	85,7
2b	Cooperación Sur-Sur – Otros canales	6,1	18,2	5,1	5,8	6,5
2c	Cooperación Sur-Sur – Oriente Medio	34,9	106,3	78,8	39,0	99,5
3	Fondos de múltiples donantes	217,8	209,0	203,8	223,1	224,9
4 y 5	CAD/OCDE	3 536,6	3 209,9	3 133,8	3 359,5	3 772,2
6	Donantes del sector privado	103,8	141,5	85,3	65,2	84,7
<b>TOTAL<sup>d</sup></b>		<b>4 023,3</b>	<b>3 813,8</b>	<b>3 694,6</b>	<b>3 962,3</b>	<b>4 390,0</b>
<b>Proporción de los fuentes 4 y 5 respecto del total</b>		<b>88 %</b>	<b>84 %</b>	<b>85 %</b>	<b>85 %</b>	<b>86 %</b>

<sup>a</sup> 1 = recursos de los gobiernos anfitriones dirigidos por los países; 2 = economías emergentes y Golfo; 3 = Naciones Unidas, donantes múltiples y fondos temáticos; 4 = nuevos canales de donantes de la OCDE; 5 = base actual de donantes con un mínimo de condiciones impuestas por los donantes, y 6 = sector privado.

<sup>b</sup> Estos gobiernos contribuyen solo en el marco de esta categoría.

<sup>c</sup> BRICS = Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.

<sup>d</sup> El total no equivale a la suma de todos los tipos de donantes individuales ya que algunos donantes figuran en más de una categoría: Argelia, Egipto, India, Iraq, República Islámica del Irán, República Árabe Siria y Yemen.

20. Los fondos fiduciarios de múltiples asociados y los fondos mundiales, como el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, constituyen actualmente una fuente de financiación pequeña, pero importante.

⇒ *Función de los fondos fiduciarios en el PMA*

21. Los fondos fiduciarios ofrecen la flexibilidad necesaria para que el PMA lleve a cabo actividades para las que podría resultar difícil movilizar recursos a través de los canales establecidos.
22. Los fondos fiduciarios de carácter institucional están establecidos en la Sede para emprender iniciativas de fortalecimiento institucional, por ejemplo la introducción de actividades innovadoras o de carácter experimental que no puedan financiarse o no se financien con cargo al presupuesto AAP. A estos recursos se les aplica una tasa de recuperación de los CAI del 7 %.
23. Con los fondos fiduciarios destinados a países concretos se apoyan proyectos y programas en los países. Cuando la actividad del fondo se planifica, se dota de recursos, se ejecuta y se gestiona en el país, se aplica una tasa estándar de recuperación de los CAI del 4 %. Estos proyectos necesitan un apoyo menor de la Sede y del presupuesto AAP. Los fondos fiduciarios de países permiten al PMA prestar apoyo a los países miembros para el desarrollo de capacidades adaptado a las necesidades específicas del país y, a menudo, sin un componente de alimentos.
24. La aplicación de una tasa menor de recuperación de los CAI con idea de simplificar las disposiciones relativas al presupuesto AAP para los fondos fiduciarios destinados a países será validada cuando el PMA aborde la cuarta pregunta del examen llevando a cabo un análisis más minucioso de los costos indirectos. Entre tanto, la Secretaría no ve motivos para apartarse de las actuales prácticas de determinación de las tasas de CAI para los fondos fiduciarios, que están en consonancia con el principio de la recuperación total de los costos.

## **Cooperación Sur–Sur, contribuciones de los gobiernos anfitriones y contribuciones del sector privado<sup>6</sup>**

⇒ *Cooperación Sur–Sur y contribuciones de los gobiernos anfitriones*

25. La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur–Sur define esta como “un proceso por el que dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas”. En el caso del PMA, la Cooperación Sur–Sur suele consistir en donaciones de alimentos o efectivo que hacen los gobiernos de países en desarrollo a los programas del PMA con cargo a sus presupuestos públicos. Estas contribuciones pueden ir acompañadas de acuerdos triangulares o de emparejamiento de las contribuciones, por los que un país en desarrollo suele contribuir con alimentos para apoyar una actividad en el país, al tiempo que otro donante puede estar dispuesto a correr con los costos operacionales y de apoyo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Esta sección está basada en la información aportada por administradores del PMA y de otros organismos de las Naciones Unidas, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

<sup>7</sup> En esta cooperación triangular pueden participar uno o más países desarrollados y organizaciones multilaterales.

26. Las contribuciones de los países anfitriones son aquellas que recibe el PMA de los gobiernos de países en desarrollo para contribuir a la ejecución de actividades en el marco del mandato técnico del PMA en dicho país<sup>8</sup>. Dentro de ellas se incluyen las contribuciones en efectivo de contraparte que se realizan dentro del país para apoyar las operaciones del PMA. Estas contribuciones no llevan CAI porque, por lo general, cubren el alquiler de instalaciones y los servicios. El volumen de las contribuciones de los gobiernos anfitriones es actualmente limitado.
27. La actual tasa de CAI no ha presentado problemas en las negociaciones sobre las contribuciones Sur-Sur o de los gobiernos anfitriones. Otros factores parecen tener mayor relevancia: la reputación del PMA y su capacidad para proporcionar asistencia alimentaria a los grupos vulnerables de manera fiable, eficaz y eficiente; su capacidad para gestionar contribuciones grandes y pequeñas; su marco de rendición de cuentas y su capacidad de rendición de informes; su capacidad para colaborar con asociados locales, y los efectos directos que producen sus intervenciones. Estas constataciones confirman la conclusión de un estudio del PMA y de ONG realizado en 2003<sup>9</sup> de que “la mayoría de las decisiones de los donantes en relación con el prorrateo de los recursos de ayuda alimentaria entre el PMA y las ONG, y entre ONG, se tomaban por motivos programáticos y de política, y no en función de una comparación de los costos de apoyo.”
28. El Estatuto y el Reglamento General del PMA ofrecen la flexibilidad suficiente para movilizar recursos a través de la Cooperación Sur-Sur, incluido el emparejamiento de las contribuciones<sup>10</sup>, siempre que ello no suponga un aumento considerable de los CAI.
29. El PMA reconoce la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur, que desempeña un papel pequeño, pero importante, en la financiación general del PMA, junto con las contribuciones de los gobiernos anfitriones, entre ellas las destinadas a los fondos fiduciarios. La Secretaría no recomienda hacer ningún cambio de la tasa estándar de CAI del 7 % ni de la tasa del 4 % aplicada a los fondos fiduciarios destinados a países concretos.

⇒ *El sector privado*

30. La definición que hace el PMA del sector privado incluye a particulares, fundaciones y empresas independientes y fundaciones empresariales. La política de movilización de fondos en el ámbito del sector privado contempla el principio de la recuperación total de los costos mediante instrumentos entre los que, de 2008 a 2013, figuraba una tasa de gestión. Actualmente se cobran a los donantes del sector privado tasas que oscilan entre el 10 % y el 20 %. Con estas tasas se garantiza que los donantes del sector privado sufraguen los costos de gestión y administración relacionados con sus contribuciones.
31. Las tasas variables de recuperación de los CAI que aplica el PMA a las contribuciones público-privadas – aprobadas por la Junta en junio de 2013 e introducidas en diciembre – se basan en el tipo de donante y en la escala y complejidad de la contribución y de su gestión. Estas tasas se indican en el Cuadro 2.

<sup>8</sup> Algunas entidades de las Naciones Unidas clasifican estas contribuciones a las actividades de los programas como fondos fiduciarios unilaterales.

<sup>9</sup> “Estudio comparativo del PMA y las organizaciones no gubernamentales” (WFP/EB.1/2003/4-D)

<sup>10</sup> Artículo XIII.4 del Reglamento General del PMA.

<b>CUADRO 2: TASAS DE RECUPERACIÓN DE LOS CAI PARA LAS DONACIONES DEL SECTOR PRIVADO (porcentajes)</b>		
<b>Tipo de donante</b>	<b>Tasa estándar</b>	<b>Tasa reducida para contribuciones grandes y sin complicaciones</b>
Empresas y fundaciones empresariales	20	12
Particulares	15	15
Fundaciones independientes	15	10
Fondos movilizados por la oficina en el país	12	10

32. Hay cierta flexibilidad para apartarse de este modelo en determinadas circunstancias<sup>11</sup>, pero la tasa que se aplica a las contribuciones del sector privado no puede ser inferior a la tasa de CAI del 7 %, o del 4 % para los fondos fiduciarios y las cuentas especiales.
33. No ha sido fácil justificar la tasa estándar del 20 % para las empresas, especialmente cuando estas están al corriente de que otros organismos de las Naciones Unidas, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aplican tasas de CAI más bajas. Una reducción de la tasa haría al PMA más competitivo en la movilización de fondos de empresas del sector privado. Otros organismos de las Naciones Unidas aplican tasas de CAI más bajas, y la mayoría de ellos tienen una tasa única para todas las donaciones del sector privado.
34. La aplicación del modelo ha resultado problemática. Existe margen para la interpretación de lo que constituye “complejidad baja” para poder acogerse a una tasa de CAI más baja. Las negociaciones entre los donantes y las dependencias del PMA que buscan financiación sobre una reducción de las tasas de CAI para el sector privado o una exención de las mismas suelen tener como resultado ineficiencias y costos de transacción más altos que no añaden valor. Los actuales y los posibles donantes del sector privado afirman que el modelo actual es difícil de entender y de aplicar, y que una tasa única facilitaría una administración más transparente y eficiente.
35. La Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado para 2013-2017 hace un llamamiento para que las tasas aplicadas a los donantes del sector privado se evalúen y ajusten en función de los costos y de la dinámica del mercado. Desde 2012 los ingresos procedentes del sector privado han aumentado y los costos se han reducido. El consiguiente incremento de la eficiencia permite recibir menos del sector privado en concepto de CAI que la tasa media actual del 12 %.
36. La Secretaría propone una tasa de CAI única del 10 % para las donaciones del sector privado, en consonancia con la Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado para 2013-2017. Dicha tasa sería bien acogida por los posibles asociados del sector privado, porque es más acorde con las tasas de otros organismos y favorece una ejecución y una gestión más eficientes. Asimismo sería coherente con el principio de la recuperación total de los costos<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Para grandes donaciones que se atengan a los requisitos habituales de presentación de informes y que no necesiten una comunicación adicional.

<sup>12</sup> Documento WFP/EB.A/2013/5-B, párrafo 47

## MEDIDAS FUTURAS

37. Sobre la base del examen realizado hasta ahora y de las consultas celebradas con los miembros de la Junta, la Secretaría considera que no existen motivos para introducir ningún cambio fundamental en las actuales políticas o prácticas del PMA. La Secretaría solicita la aprobación de la Junta para aplicar una tasa única de recuperación de los CAI del 10 % a las donaciones del sector privado, de conformidad con el principio de la recuperación total de los costos aprobado por la Junta en junio de 2013.
38. El análisis que se expone en el presente documento se refiere al examen de las preguntas 1, 2 y 3, y la información que contiene puede servir de referencia para estudiar la pregunta 4, que es la de mayor trascendencia:
- 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 asimismo el PMA seguir contemplando múltiples fuentes para financiar costos tales como los de seguridad y las inversiones no recurrentes?
39. El análisis de los costos necesario para abordar esta pregunta dará comienzo durante el último trimestre de 2014. Se prevé que esta labor comprenderá un examen minucioso del presupuesto del PMA para los CAI ordinarios y otras propuestas presupuestarias de financiación con cargo a la Cuenta de igualación del presupuesto AAP. Las consultas oficiosas celebradas con la Junta orientarán la elaboración de un documento para su aprobación en el período de sesiones anual de junio de 2015, en el cual se presentarán unas conclusiones recapitulativas del examen de las tasas de CAI del PMA.

## ANEXO I

## EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DEL PMA RELATIVA A LA TASA DE RECUPERACIÓN DE LOS CAI

La política del PMA relativa a la tasa de recuperación de los CAI ha evolucionado a través de distintas fases desde 1995<sup>1</sup>.

Antes de 1995	<i>Financiación de los gastos generales fijos con cargo a las contribuciones regulares en efectivo, con el resultado de problemas de financiación, en particular, de los costos de apoyo.</i>
1995	<i>Adopción del principio de la recuperación total de los costos, las contribuciones recibidas se destinaban a sufragar los costos efectivos de alimentos y transporte externo de un proyecto, una parte del transporte terrestre, almacenamiento y manipulación, los costos de apoyo directo y los CAI conexos. Las tasas de CAI se actualizaban anualmente<sup>2</sup> teniendo en cuenta los estudios de los costos, y se aprobaban unas tasas diferenciadas para<sup>3</sup> las operaciones de emergencia, las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, los proyectos de desarrollo y las operaciones especiales<sup>4</sup>.</i>
1999	<i>Nueva definición de determinadas categorías de costos, incluidos los costos AAP, y decisión de emplear una tasa única de recuperación, con independencia de la categoría de programa, que se calcule “aplicando el presupuesto AAP aprobado a los costos operacionales directos (COD) y costos de apoyo directo (CAD) previstos para las actividades del bienio. El principio de la tasa única estará sujeto a revisión a través del proceso normal de determinación del presupuesto y podrá suprimirse por decisión de la Junta Ejecutiva”<sup>5</sup>.</i>
2002	<i>Análisis de la tasa de CAI<sup>6</sup>, que permitió descubrir un desfase en el AAP, consistente en una diferencia durante algún tiempo entre los gastos AAP y los ingresos en concepto de CAI.</i>
2003	<i>Establecimiento de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP<sup>7</sup> para contabilizar los desfases entre los gastos AAP y los ingresos en concepto de CAI, y una reducción al 7,0 % de la tasa de CAI para el año 2003. La Cuenta de igualación del presupuesto AAP permite aislar los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP del resto del Fondo General, garantizando así que los ingresos en concepto de CAI se utilicen únicamente con la aprobación de la Junta y que generalmente se destinen a sufragar los gastos AAP u otros gastos de carácter similar, como el Fondo de bienes de capital o el fomento de capacidades<sup>8</sup>. El objetivo de la Dirección era mantener en cero el desfase mediante ajustes estructurales del presupuesto AAP o bien mediante ajustes de la tasa de CAI.</i>

<sup>1</sup> “Método para calcular la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto del PMA” (WFP/EB.1/2014/4-B/1)

<sup>2</sup> En 1997, la Junta aprobó la adopción de las tasas de CAI para un bienio, en lugar de para un solo año.

<sup>3</sup> “Examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo” (WFP/EB.2/98/11)

<sup>4</sup> “Examen de las modalidades aplicables a la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto” (WFP/EB.1/2006/6-A1)

<sup>5</sup> “Informe del Grupo de trabajo oficial sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA” (WFP/EB.3/98/4-D)

<sup>6</sup> A cada contribución recibida se le aplica una tasa de CAI como medio de reembolsar al PMA los gastos AAP soportados durante la ejecución de los proyectos, principalmente en la Sede y los despachos regionales.

<sup>7</sup> La Cuenta de igualación del presupuesto AAP se emplea como parte del Fondo General para “contabilizar todos los gastos AAP y todos los ingresos aplicados para sufragar dichos gastos”, mejorar la transparencia y facilitar la toma de decisiones sobre las tasas de CAI.

<sup>8</sup> La única excepción han sido las transferencias a la Cuenta de respuesta inmediata y al Mecanismo de anticipo de los CAD.

2006	<i>Determinación de la tasa de CAI en función de los resultados financieros comprobados reales. Aunque la tasa determinada por este método era sistemáticamente más alta, se mantuvo el 7,0 %.</i>
2011	Paso de un Plan de Gestión y un ciclo presupuestario del PMA bienales a un Plan de Gestión trienal aprobado cada año con carácter renovable y acompañado de un <i>presupuesto anual</i> <sup>9</sup> .
2014	Integración de la movilización de fondos en el ámbito del sector privado en el presupuesto AAP para garantizar que los donantes del sector privado sufraguen los costos de gestión y administración relacionados con sus contribuciones.

---

<sup>9</sup> “Examen del ciclo del Plan de Gestión” (WFP/EB.A/2011/6-B/1)

---

## 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
CAD	costo de apoyo directo
CAD/OCDE	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
CAI	costo de apoyo indirecto
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ONG	organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia