

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 10 y 11 de febrero de 2014

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2014/4-B/1
7 enero 2014
ORIGINAL: INGLÉS

MÉTODO PARA CALCULAR 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 examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

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

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

En 2002 se examinó la política del PMA sobre la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto y en 2006 se estableció un método para determinar dicha tasa. Debido a que desde entonces el contexto operacional ha cambiado considerablemente, en el Plan de Gestión para 2014-2016 se propuso volver a estudiar la cuestión en 2014 para asegurarse de que la política y el método de cálculo apoyaran los Objetivos Estratégicos y el Marco de resultados de gestión.

La tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto se aplica a todas las contribuciones recibidas como medio de reembolsar al PMA los gastos administrativos y de apoyo a los programas en los que se incurre al ejecutar los proyectos, fundamentalmente en la Sede y los despachos regionales. De este modo se respetan tanto el principio de la recuperación total de los costos de las operaciones como lo dispuesto en el Reglamento General de que “cada donante proporcionará contribuciones en dinero suficientes para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones”¹.

El examen en dos etapas propuesto se realizará en consulta con la Junta en la primera mitad de 2014.

La primera etapa, objeto del presente documento, consiste en describir el contexto del examen y los motivos que lo justifican:

- En la Revisión cuadrienal amplia de la política de 2012 se pide la armonización de las políticas relativas a los costos de apoyo indirecto en las Naciones Unidas.
- Un factor que se tendrá en cuenta al establecer la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto serán las condiciones de dotación de recursos del PMA actuales y futuras.
- Es preciso utilizar los recursos de forma óptima: la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto se considera un indicador 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.
- Las estructuras de apoyo y de costos del PMA están evolucionando, debido sobre todo al uso creciente de enfoques no basados en alimentos.

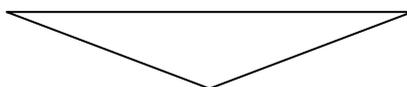
¹ Reglamento General, Artículo XIII.2.

En el presente documento también se plantean una serie de preguntas para orientar la reflexión de la Junta Ejecutiva:

- Puesto que el PMA es un organismo financiado al 100 % mediante contribuciones voluntarias y no dispone de un presupuesto básico, ¿debería contemplar un sistema de financiación básica o bien enfoques de financiación diferentes para los costos fijos y variables?
- 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?
- ¿Debería el PMA mantener una única tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto, o debería variar la tasa en función del tipo de intervención?
- ¿Podría utilizar el PMA unas tasas de los costos de apoyo indirecto variables para favorecer la movilización de recursos, por ejemplo a través de la cooperación Sur-Sur o las contribuciones de los gobiernos anfitriones?

La segunda etapa del examen y el método que empleará la Secretaría para determinar una propuesta relativa a la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto se definirán mediante las consultas que la Junta celebrará durante el primer período de sesiones ordinario de 2014. Los resultados se presentarán en consultas oficiosas entre marzo y mayo, y las recomendaciones sobre la tasa del PMA se presentarán en el período de sesiones anual de 2014.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Método para calcular la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto del PMA” (WFP/EB.1/2014/4-B/1) y aguarda con interés el nuevo análisis basado en sus orientaciones y las recomendaciones que presentará la Secretaría sobre la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto en el período de sesiones anual de 2014.

* 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.

OBJETIVOS DEL EXAMEN DE LOS COSTOS DE APOYO INDIRECTO

1. El examen de la tasa de los costos de apoyo indirecto (CAI) en 2014 brinda a la Secretaría la oportunidad de dialogar con la Junta Directiva y los donantes sobre cuestiones que afectan al contexto y el modelo operativo del PMA. El objetivo es configurar las políticas del PMA relativas a los CAI de manera que contribuyan al logro de los Objetivos Estratégicos definidos en el Plan Estratégico para 2014–2017 y el Marco de resultados de gestión.
2. El PMA debe responder a los cambios producidos en las condiciones operacionales, en particular las grandes fluctuaciones en el volumen y las modalidades de la asistencia alimentaria y las contribuciones. La tasa de CAI, por lo tanto, debe ser suficientemente sólida como para cubrir los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP), tanto fijos como variables, con diferentes niveles de financiación.
3. El objetivo es determinar un método simple y transparente para calcular y aplicar las tasas de CAI, teniendo debidamente en cuenta la evolución en el sistema de las Naciones Unidas. La Secretaría consultará de manera oficiosa y oficial a la Junta a fin de proponer una tasa de CAI en el Plan de Gestión para 2015–2017.
4. Se propone un sistema en dos etapas: en la primera, de la que trata el presente documento, se exponen las ideas actuales del PMA y las preguntas que conformarán el debate. Las orientaciones de la Junta ayudarán a configurar las conversaciones oficiosas y las propuestas para la segunda etapa.
5. Se propone celebrar consultas oficiosas entre marzo y mayo de 2014 para que la Junta y la Secretaría puedan valorar los progresos iniciales. En el período de sesiones anual de 2014 se presentará un segundo documento donde se recogerán las conclusiones y recomendaciones derivadas del examen.

ANTECEDENTES

Políticas y prácticas relativas a la recuperación de los costos de apoyo indirecto en el PMA

6. En el informe de 1995 del Grupo de trabajo oficial del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) se recomendó la adopción del principio de recuperación total de los costos, en virtud del cual las contribuciones recibidas se destinarían 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. El CPA recomendó asimismo que la tasa de CAI se actualizara anualmente² teniendo en cuenta los estudios de los costos, y aprobó unas tasas diferenciadas para las distintas categorías de programas.
7. La Junta Ejecutiva, que sucedió al CPA en 1996, estableció en 1998 un grupo de trabajo para examinar los recursos del PMA y las políticas de financiación a largo plazo y posteriormente aprobó la recomendación 2.4 sobre una tasa de recuperación única para todas las categorías de programas³ (se ha añadido la cursiva):

² En 1997 la Junta aprobó que las tasas de CAI se adoptaran para un bienio, no para un solo año.

³ WFP/EB.2/1998/11.

“Que la tarifa en concepto de costos de apoyo indirecto (CAI) sea la misma para las distintas categorías de programas, y que la tasa única se calcule aplicando el presupuesto de AAP aprobado a los COD [costos operacionales directos] y CAD [costos de apoyo directo] 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. La tasa única se fijará [...]”⁴.

8. En un análisis de la tasa de CAI presentado en el tercer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva de 2002 se estudió el desfase entre los gastos AAP y los ingresos en concepto de CAI, y se comparó el sistema del PMA con los de otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales⁵. La Junta aprobó el establecimiento de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP 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 única para el año 2003.
9. En 2006, la Secretaría propuso y la Junta aprobó que la tasa de CAI se determinase en función de los resultados financieros comprobados reales⁶. Desde entonces la Secretaría presenta en cada Plan de Gestión la tasa de CAI obtenida. Aunque la tasa determinada sobre la base de los resultados financieros comprobados reales ha superado sistemáticamente el 7,0 %, durante este período se ha mantenido el mismo porcentaje.
10. Desde el año 2003, el PMA ha demostrado que puede asociarse con empresas, fundaciones y particulares para generar recursos con los que apoyar sus programas. En 2014 las relaciones con el sector privado se integrarán en el presupuesto AAP a fin de que los donantes del sector sigan cubriendo los costos de gestión y administración relacionados con sus contribuciones.

CUESTIONES RELATIVAS A LA POLÍTICA VIGENTE EN MATERIA DE RECUPERACIÓN DE LOS CAI

Éxito del plan de recursos y financiación a largo plazo

11. La Secretaría considera que la simplicidad y la transparencia del modelo de obtención de recursos y de financiación a largo plazo contribuyen al atractivo del PMA como asociado, ya que es fácil de comprender y refleja claramente la estructura de costos de los proyectos.

Suficiencia de los ingresos generados por los CAI

12. La tasa de recuperación de los CAI, que se establece en cada Plan de Gestión y se ha mantenido en el 7,0 % desde 2003, parece ser insuficiente para cubrir todos los costos relacionados con la administración y el apoyo. Por ejemplo:
 - Los costos relacionados con las Naciones Unidas, como los relativos al Departamento de Seguridad (UNDSS), se han imputado al Fondo General; este método, sin embargo se está volviendo insostenible para el PMA.
 - Las iniciativas de desarrollo de las capacidades en el PMA han dependido de fondos fiduciarios de donantes adicionales; aunque son bien recibidos, en general están

⁴ WFP/EB.3/1998/4-D.

⁵ WFP/EB.3/2002/5-C/1.

⁶ WFP/EB.A/2006/6-C/1.

dirigidos, son menos previsibles y están sujetos a una menor regulación y supervisión externas que las asignaciones AAP.

- Ocasionalmente el PMA ha pedido la aprobación de la Junta para asignaciones AAP suplementarias destinadas a costear la reforma organizativa.

Variabilidad de la tasa de recuperación de los CAI

13. El PMA aplica actualmente una tasa de CAI del 7,0 % en todas las categorías de programas. Los fondos fiduciarios administrados por los despachos regionales o la Sede para actividades como el desarrollo de la capacidad interna llevan normalmente una tasa de CAI del 7,0 %.
14. Hay cierta variabilidad en las tasas de CAI del PMA, con una mayor flexibilidad en los fondos fiduciarios. En el caso de los fondos fiduciarios específicos de países que se generan localmente se aplica una tasa de CAI del 4,0 % porque se necesita un apoyo limitado de la Sede y los despachos regionales y algunos costos de apoyo son sufragados por los gobiernos de los países beneficiarios, que suelen ser la principal fuente de financiación. Estos fondos permiten a las oficinas en los países ayudar a los gobiernos en la gestión y la ejecución de programas de forma acorde con los objetivos del PMA. Algunas contribuciones tales como las contribuciones en efectivo de contraparte de los gobiernos no llevan CAI.
15. Las tasas de CAI para las contribuciones de los donantes del sector privado reflejan la naturaleza de la asociación y varían en tamaño y complejidad. La tasa media de CAI aplicada es del 12,0 %.

ASPECTOS QUE SE TRATARÁN EN EL EXAMEN DE LOS COSTOS DE APOYO INDIRECTO EN 2014

16. En el examen de los CAI se tendrán presentes los siguientes aspectos:
 - i) la Revisión cuadrienal amplia de la política y la armonización;
 - ii) la movilización de recursos;
 - iii) la utilización óptima de los recursos, y
 - iv) la adaptación a la evolución del marco de financiación del PMA.

Revisión cuadrienal amplia de la política y la armonización

17. En la Revisión cuadrienal amplia de la política de 2012-2016 se formulan varias directrices que afectan al examen de los CAI:
 - Se solicita a las juntas de los fondos y programas que adopten un marco de recuperación de los costos que deberá aplicarse en 2014. El marco debe ser transparente, estar armonizado y basarse en el principio de la recuperación total de los costos, con cargo a recursos básicos y complementarios, proporcionalmente.
 - Se pide al Secretario General que proponga que las juntas adopten una definición común de los costos de funcionamiento y un sistema normalizado de control de los costos, teniendo en cuenta que los modelos operativos pueden diferir.
 - Se pide a los fondos y programas que se pongan de acuerdo sobre el concepto de “masa crítica de recursos básicos”, lo cual implica que los organismos que disponen de

recursos básicos y complementarios deberían definir el nivel mínimo de recursos necesario para llevar a cabo su mandato.

18. Los sistemas financieros del PMA no son totalmente acordes con estas directrices —por ejemplo, el Programa no dispone de recursos básicos—, pero la Secretaría reconoce que, puesto que estas cuestiones afectan a los CAI, han de tenerse en cuenta en el examen.
19. En el marco de la armonización de las Naciones Unidas, el PMA debe estar al corriente de lo que sucede en los otros organismos del sistema. Por ejemplo: i) el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y ONU-Mujeres han revisado las definiciones de los costos y la clasificación de las actividades y adoptado una tasa común de recuperación de los costos del 8,0 %, y ii) la Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han diferenciado las tasas de recuperación de los CAI (10,0 % para proyectos de emergencia y 13,0 % para actividades de desarrollo) y también aplican un mecanismo de “incremento de la recuperación de gastos” a los costos de personal para recuperar ciertos costos relacionados con el apoyo y la administración⁷; además, están reexaminando su política relativa a los gastos de apoyo.

Mobilización de recursos

20. El PMA reconoce que las condiciones de dotación de recursos están evolucionando y desea fomentar una mayor flexibilidad y previsibilidad de las contribuciones voluntarias. Se podrían examinar los sistemas empleados por otros organismos de las Naciones Unidas para ver si la tasa de recuperación de los CAI se utiliza para fomentar contribuciones no asignadas o plurianuales, o para favorecer las contribuciones de algunos donantes.
21. La mayor parte de los ingresos se recibe de los gobiernos de países donantes tradicionales, pero cada vez hay más posibilidades de recibir contribuciones de los gobiernos de países anfitriones y donantes no tradicionales. La tasa de CAI podría utilizarse, por ejemplo, para promover la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular, y para estimular la obtención de recursos de países en desarrollo destinados al fomento de capacidades y a las estrategias nacionales de apoyo al Plan Estratégico.
22. Las perspectivas de contribución del sector privado también son más favorables. En la “Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado”⁸, la tasa de gestión cobrada a los donantes del sector se basa en la tasa establecida de CAI más un porcentaje para cubrir los costos de gestión y administración suplementarios. Esta práctica podría compararse con los métodos utilizados en otros organismos de las Naciones Unidas.
23. Actualmente los fondos fiduciarios de múltiples asociados representan una pequeña parte de los ingresos del PMA, pero cada vez tienen más importancia; se aplican siguiendo las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que limitan las tarifas de apoyo al 7,0 %. El acceso a fondos mundiales como el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial cobrará más importancia a medida que el PMA amplíe sus medios de financiación innovadores. Habrá que evaluar sus directrices sobre los CAI y las posibles restricciones a los costos de apoyo directo e indirecto.

⁷ Véase FAO FC 151/8, “Informe general sobre la política de los gastos de apoyo de la FAO” (noviembre de 2013).

⁸ WFP/EB.A/2013/5-B.

Utilización óptima de los recursos

24. En el examen de los CAI deberá estudiarse la utilización óptima de los recursos en lo referente a los ingresos en concepto de CAI y los gastos AAP. La tasa de recuperación de los CAI a veces se considera un indicador de la eficiencia, puesto que se utiliza para financiar el presupuesto AAP. Pero los gastos AAP en la Sede o en los despachos regionales pueden servir para mejorar la relación costo-eficacia en otros ámbitos: por ejemplo, una iniciativa AAP destinada a mejorar las cadenas de suministro con financiación de los CAI podría producir ahorros en el nivel nacional.

Adaptación a la evolución del marco operativo y de financiación del PMA

25. En el Plan Estratégico para 2008-2013 comenzó el paso del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. El marco de financiación fue aprobado en 2010 y puesto en práctica en 2013 para reflejar esta evolución: se modificó la estructura financiera de los proyectos, estableciendo tres instrumentos —distribución de alimentos, transferencia de efectivo y cupones, y desarrollo y aumento de las capacidades—, así como sus componentes de costos, como los de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación y otros costos operacionales directos.

26. Ahora los costos de apoyo directo (CAD) se calculan como porcentaje de los costos operacionales en lugar que como una tasa por tonelada. Esto proporciona financiación más predecible de los CAD y mejora la comparabilidad entre proyectos.

27. Debido a la introducción de un gran número de actividades no basadas en alimentos y diferentes estructuras de apoyo y de costos, se hace necesario un examen de los CAI conexos⁹.

CUESTIONES SOBRE LAS QUE SE SOLICITA ORIENTACIÓN

28. En esta sección se exponen las cuestiones sobre las que la Secretaría solicita la orientación de la Junta:

- i) el modelo de financiación de los costos AAP;
- ii) el uso de otras fuentes de financiación para cubrir los costos relacionados con el apoyo y la administración;
- iii) las consecuencias de la transición a la asistencia alimentaria en lo relativo a los CAI, y
- iv) la movilización de recursos.

Modelo de financiación de los costos administrativos y de apoyo a los programas

29. ¿Cuáles son las consecuencias de la ausencia de financiación básica del PMA? ¿Deberían contemplarse diferentes enfoques de financiación para los costos indirectos fijos y variables?

⁹ La incertidumbre de la financiación del PMA sigue afectando a las oficinas en los países. Por lo tanto, la Secretaría examinará el marco de financiación para encontrar formas de mejorar la estructura de financiación del PMA: ello incluye la ampliación del Mecanismo de financiación anticipada con el fin de aumentar en lo posible la estabilidad y la previsibilidad de las operaciones y el impacto del PMA en los beneficiarios.

30. A diferencia de otros fondos y programas, el PMA no dispone de un presupuesto básico que cubra o compense los costos AAP. En lugar de ello, la tasa de CAI aplicada a cada proyecto sirve para financiar los gastos AAP del PMA.
31. En tanto que organismo financiado mediante contribuciones voluntarias, el PMA debe ajustar anualmente sus gastos generales en relación con los recursos recibidos o pronosticados, pero los gastos no se adaptan tan fácilmente a la escala cambiante de las operaciones. Frente a un aumento de la actividad operacional, en principio los costos medios disminuyen una vez cubiertos los costos fijos, pero en épocas de contracción es difícil reducir los costos proporcionalmente al nivel de reducción de la actividad manteniendo al mismo tiempo la eficiencia operacional.
32. En vista del debate actual sobre la financiación básica, la masa crítica y las políticas sobre los costos de apoyo en los organismos especializados, deben examinarse modelos alternativos. Por consiguiente, la segunda etapa del análisis consistirá en:
 - examinar las ventajas de contar con un presupuesto básico;
 - examinar los gastos AAP fijos y variables, y
 - estudiar modelos alternativos, tales como contar con financiación básica o complementaria para cubrir los gastos AAP fijos o variables.

Empleo de otras fuentes de financiación para cubrir los costos relacionados con el apoyo y la administración

33. Algunos costos relacionados con el apoyo y la administración en el PMA se financian por otros medios, por ejemplo la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, el Fondo General y los fondos fiduciarios. En vista de ello, cabe preguntarse cómo deberían interpretarse los CAI y en qué medida debería financiarse el presupuesto AAP mediante su recuperación, o si el PMA debería seguir contemplando múltiples medios para financiar funciones como:
 - *La seguridad.* Determinados costos, como la contribución anual del PMA al UNDSS por valor de 10 millones de dólares, se imputan al Fondo General. ¿Deberían imputarse al presupuesto AAP o a las operaciones en los países por medio de un “incremento de la recuperación de los costos” aplicado a los costos de personal, tal como se hace en algunos organismos especializados?
 - *Los costos de inversión.* ¿Debería el PMA tratar de lograr el compromiso de los donantes o ampliar el Mecanismo de presupuestación de las inversiones para financiar o apoyar iniciativas extraordinarias de gran escala a fin de reducir la carga sobre el presupuesto AAP, la Cuenta de igualación del presupuesto AAP y el Fondo General?
 - *Las innovaciones.* ¿Debería su costo seguir sufragándose mediante fondos fiduciarios adicionales, o por medio de la recuperación de los CAI?
34. En el PMA el presupuesto AAP tiene una cobertura limitada; la pequeña dotación AAP asignada a las oficinas en los países es inversamente proporcional al tamaño de las mismas. El PMA necesita encontrar fuentes adicionales de financiación para innovaciones como la transferencia de efectivo y la distribución de cupones, las compras para el progreso, el Mecanismo para fomentar las compras a término y el examen de los procesos operativos.
35. También cabe señalar que el presupuesto AAP cubre costos sobre los que la Secretaría tiene poco control y que van en aumento; un ejemplo son los gastos compartidos relativos al UNDSS, que se imputan al Fondo General. Desde 2006, la principal fuente de ingresos

para la parte no asignada del Fondo General son los intereses procedentes de las carteras de inversión del PMA y de las cuentas bancarias y del mercado monetario. Esto se compensa con las ganancias y pérdidas realizadas y no realizadas por inversiones y con los ajustes por cambio de moneda, que no pueden imputarse a otros fondos. Según se afirma en el Plan de Gestión para 2014–2016¹⁰, el PMA debe encontrar financiación a largo plazo para los costos del UNDS que no están relacionados con proyectos; debido a la reducción de ingresos por intereses acreditados al Fondo General, esta solución deberá aplicarse a partir de 2015.

36. La Secretaría tiene escaso control sobre los costos de determinadas actividades de las Naciones Unidas, como el sistema de coordinadores residentes. Dichos costos se imputan al presupuesto AAP como consignación central aunque correspondan a operaciones en los países.
37. Varios costos de apoyo operacional se han agrupado para asegurarse de mantener los niveles de calidad y eficiencia. Puede demostrarse que, gracias a esos enfoques, se están consiguiendo economías en el marco de las operaciones, y existen planes de recuperación de los costos destinados a atribuir estos directamente a los proyectos; así ocurre, por ejemplo, en las licencias y servicios de telecomunicaciones, FoodSat y el Programa mundial de arrendamiento de vehículos. A las oficinas en los países les preocupan los planes de recuperación de los costos porque se administran en la Sede y, por lo tanto, se entienden como indirectos, lo que también dificulta a veces financiarlos como costos directos de los proyectos.
38. Las iniciativas de carácter extraordinario se financian actualmente por medio de un presupuesto suplementario a través de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, la parte no asignada del Fondo General, o un fondo fiduciario de carácter institucional, si suscitan el interés de los donantes o cuentan con contribuciones multilaterales. Las iniciativas ayudan a mejorar la eficiencia y la eficacia, pero quizá las decisiones al respecto se basen más en la disponibilidad de financiación que en las prioridades del organismo¹¹.
39. La Cuenta de igualación del presupuesto AAP permite al PMA compensar la diferencia entre los gastos AAP y los ingresos en concepto de CAI, con el fin de reducir el riesgo de no disponer de suficientes recursos en caso de que los ingresos no se materialicen al ritmo esperado. La Cuenta de igualación del presupuesto AAP es examinada por la Junta en el Plan de Gestión y tiene un nivel indicativo recomendado equivalente a cuatro meses de gastos indirectos. No hay unas directrices claras sobre la utilización de los superávits de dicha cuenta.
40. En la segunda etapa del análisis se examinarán los aspectos siguientes: i) la conveniencia de que el PMA reconsidere la forma en que han de interpretarse e imputarse los CAI y los CAD; ii) la medida en que los costos administrativos y de apoyo a los programas pueden financiarse por medio de la tasa de recuperación de los CAI, incluidas las ventajas de introducir un incremento de la tasa de recuperación de los costos de personal, y la forma de reducir la dependencia con respecto a una serie de fuentes imprevisibles para financiar iniciativas recurrentes y de carácter extraordinario; iii) la idoneidad del actual nivel indicativo de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP, y la conveniencia de utilizar los superávits planificados o realizados de dicha cuenta para efectuar inversiones

¹⁰ WFP/EB.2/2013/5-A/1, párrafos 217–218.

¹¹ El nuevo Mecanismo de presupuestación de las inversiones mejorará el proceso de gobernanza para valorar y obtener beneficios económicos a partir de inversiones de carácter extraordinario financiadas por medio del mecanismo y reembolsadas a través de un plan de reembolsos.

extraordinarias, y iv) las directrices sobre la utilización de la parte no asignada del Fondo General y la Cuenta de igualación del presupuesto AAP para los tipos de gastos aprobados.

41. Algunas de estas cuestiones son asuntos administrativos relacionados con la imputación de costos a los proyectos, por ejemplo como CAI o CAD. Sin embargo, sería deseable ponerse de acuerdo con los asociados sobre los principios y prácticas para la asignación de los gastos a los diversos componentes de los costos.
42. En consonancia con las iniciativas de otros organismos, los gastos podrían clasificarse como CAD e imputarse a los proyectos, pero debe valorarse qué sería mejor, si aumentar las cargas sobre las oficinas en los países de pequeño tamaño para las necesidades generales del organismo o incrementar la parte de apoyo del presupuesto AAP y, por tanto, la tasa de recuperación de los CAI.
43. La inclusión de gastos para los costos de innovación centrales o proyectos de inversión, por ejemplo, que hasta ahora se contraían fuera del presupuesto AAP, podría requerir un aumento de la tasa de CAI y causar una percepción desfavorable de los donantes sobre la tasa de recuperación de los CAI del PMA. La Secretaría estudiará formas de financiar las inversiones estratégicas, por ejemplo optimizando el uso de la Cuenta de igualación del presupuesto AAP y el Mecanismo de presupuestación de las inversiones, y potenciar en lo posible las innovaciones que puedan financiarse por medio de contribuciones dirigidas.

Consecuencias de la transición a la asistencia alimentaria en lo relativo a los CAI

44. ¿Cuáles son las implicaciones para la transición del PMA a la asistencia alimentaria en el marco del Plan Estratégico para 2014-2017? ¿Debería el PMA seguir manteniendo una tasa única de CAI para la recuperación total de los costos, o debería variar la tasa según la categoría de programa o el tipo de actividad?
45. Hasta 1998 el PMA aplicó diferentes tasas a las distintas categorías de programas. Actualmente la Secretaría aplica una tasa de CAI del 7,0 % en todas las categorías: operaciones de emergencia, operaciones prolongadas de socorro y recuperación, operaciones especiales, proyectos de desarrollo y programas en los países.
46. El modelo actual de CAI se estableció en 1998 y ha funcionado bien mientras la actividad principal del PMA ha consistido en la recepción y transporte de alimentos a los beneficiarios. Pero la transición a la asistencia alimentaria, con una gama más amplia de intervenciones y niveles crecientes de actividades que no llevan consigo la transferencia de alimentos, exige una transformación de las estructuras de apoyo y la composición de los costos. A modo de ejemplo, para 2012 se preveía que las transferencias de efectivo y cupones representarían el 5 % del total de las necesidades operacionales, pero para 2014 la cifra estimada es del 19 %. Es preciso hacer un examen de los CAI conexos.
47. La segunda etapa del análisis consistirá en: i) un examen de las estructuras de costos directos e indirectos de los diferentes tipos de intervenciones, y ii) la elaboración de modelos de varias tasas de CAI para las diferentes categorías de programas y tipos de intervención.
48. Hasta ahora se ha considerado que la introducción de tasas de CAI diferenciadas implica un aumento de la complejidad y del costo de administrarlas en función de las categorías de programas o actividades. Por otra parte, al diferenciar las tasas de CAI por categoría de programa podría correrse el riesgo de promover el uso de categorías inadecuadas.

Movilización de recursos

49. ¿Podría el PMA utilizar tasas de CAI variables para incentivar la cooperación Sur-Sur y las contribuciones de los gobiernos anfitriones, las contribuciones no asignadas, las contribuciones plurianuales y las del sector privado?
50. Tal como se ha señalado más arriba, aunque la tasa de CAI aprobada del 7,0 % sirve como base de referencia, en realidad se aplican tasas múltiples¹². En la estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado para 2013–2017¹³ se prevén múltiples tasas de CAI basadas en los costos adicionales que conlleva el trabajar con este sector.
51. Para poner en práctica el Plan Estratégico para 2014-2017, el PMA pretende ser el asociado elegido por los gobiernos para aumentar sus capacidades de instaurar, gestionar y ampliar sus propios programas de redes de seguridad. La financiación de estas actividades corre principalmente a cargo de los gobiernos beneficiarios mediante fondos fiduciarios administrados desde las oficinas en los países, con un mínimo apoyo de la Sede, para contribuir a los costos de los alimentos y de los proyectos relativos a los programas desarrollados en sus países.
52. En la segunda etapa del análisis se tendrá en cuenta la experiencia de otros organismos para: i) evaluar el efecto de la tasa de recuperación de los CAI a la hora de atraer donantes al PMA y los tipos de restricciones impuestas a las contribuciones; ii) decidir si unas tasas de CAI variables o flexibles fomentan las contribuciones de los donantes no tradicionales para actividades tales como la cooperación Sur-Sur; iii) considerar si el PMA debería adoptar tasas variables de CAI para diferentes clases de contribuciones —dirigidas o no dirigidas, multilaterales o bilaterales— y para diferentes tipos de donantes, y iv) considerar si la complejidad de la estructura de tasas de CAI se compensaría con la ventaja de atraer esas contribuciones.
53. Reducir las tasas de recuperación de los CAI para incentivar la movilización de recursos podría justificarse por la consiguiente disminución de los costos de apoyo. Por ejemplo, puede darse el caso de que los gobiernos beneficiarios necesiten menos apoyo del PMA para operaciones dirigidas por los países, y una menor tasa de CAI permitiría que las operaciones se incorporaran a los programas en los países en lugar de tener que recurrir a fondos fiduciarios. Si esta reducción de las tasas de recuperación de los CAI tuviera que subvencionarse por medio de los CAI recuperados para otras donaciones, las subvenciones no tendrían por qué ser elevadas.

MEDIDAS FUTURAS

54. En la segunda etapa del examen de los CAI la Secretaría considerará la orientación ofrecida por la Junta y abordará las cuestiones señaladas en el presente documento.
55. En marzo, abril y mayo de 2014 se celebrará una serie de consultas oficiosas para transmitir los resultados de la primera etapa y pedir nuevas aportaciones. Las opiniones formuladas por la Junta y la Secretaría se incorporarán al documento final que se presentará para aprobación en el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva de 2014.

¹² En virtud de lo dispuesto en el Artículo XIII.4 del Reglamento General, el Director Ejecutivo puede conceder exenciones a la aplicación de la tasa de CAI a determinados tipos de contribuciones. Se aplican tasas de CAI diferentes a las contribuciones bilaterales y los fondos fiduciarios.

¹³ WFP/EB.A/2013/5-B.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	(presupuesto o costos) administrativo(s) y de apoyo a los programas
CAD	costos de apoyo directo
CAI	costos de apoyo indirecto
CPA	Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas