

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 7-11 de junio de 2010

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 6 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2010/6-E/1
19 mayo 2010
ORIGINAL: INGLÉS

OPCIONES FORMULADAS A RAÍZ DEL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN

Asuntos financieros

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

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.

Jefa de Finanzas y Directora Ejecutiva Adjunta, RM*: Sra. G. Casar Tel.: 066513-2885

Director, RMB**: Sr. S. O'Brien Tel.: 066513-2682

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas

** Dirección de Presupuesto y Programación

RESUMEN

Se está llevando a cabo un examen del marco de financiación del PMA a fin de asegurarse de que respalde íntegramente la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. El examen responde a tres objetivos que se refuerzan entre sí:

- i) garantizar la previsibilidad y estabilidad de la financiación del Programa;
- ii) lograr mayor flexibilidad y eficacia en la utilización de los recursos, y
- iii) fortalecer la transparencia en materia de asignación de recursos.

A petición de los miembros, la Secretaría concedió prioridad a la cuestión de las categorías de programas. En febrero de 2010, los miembros manifestaron interés en analizar, junto con esa cuestión, las otras cuestiones. En respuesta a ello, y tras celebrar extensas deliberaciones a nivel interno, la Secretaría planteó a los miembros cuestiones y recomendaciones iniciales en relación con lo siguiente:

- i) el modelo basado en el volumen, incluida una propuesta de modelo de determinación de costos para actividades no relacionadas con productos alimenticios;
- ii) la financiación de los costos de apoyo directo, y
- iii) la estabilidad del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas.

En el presente documento se exponen las conclusiones y recomendaciones de la Secretaría sobre esos asuntos. Las cuestiones relacionadas con las categorías de programas se tratan en un documento aparte.

La Secretaría formula las recomendaciones siguientes:

Recomendación 1. Tratar por separado, dentro de los proyectos, las actividades no alimentarias y – excepcionalmente – permitir corrientes de financiación independientes.

Recomendación 2. Modificar el modelo de financiación de los costos de apoyo directo vigente de modo que se base en un porcentaje de los costos operacionales directos en lugar de en una tasa por tonelada.

Recomendación 3. Alentar y aceptar contribuciones destinadas concretamente a sufragar los costos de apoyo directo de manera más transparente y con mayor flexibilidad.

Recomendación 4. Pasar a un plan de gestión trienal renovable aprobado anualmente.

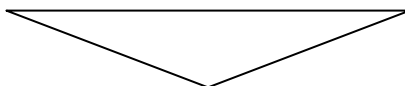
Recomendación 5. Alentar y aceptar contribuciones directas para el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas en función de cada caso de forma más transparente y flexible.

Recomendación 6. Mantener el actual modelo de costos de apoyo indirecto para la financiación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas.

Conforme a los resultados de los debates que mantenga la Junta en su período de sesiones anual de 2010, la Secretaría determinará las enmiendas que sea necesario introducir en las normas y reglamentos del PMA, y toda modificación que se requiera aportar a sus procesos y sistemas, a fin de presentarlas a la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2010.

La Secretaría prevé presentar a la Junta, en su segundo período de sesiones ordinario de 2010, otro documento sobre la financiación anticipada y el mecanismo para fomentar las compras a término.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta aprueba las seis recomendaciones formuladas por la Secretaría que figuran en el presente documento, y aguarda con interés la presentación, en su segundo período de sesiones ordinario que se celebrará en noviembre de 2010, de:

- a) la propuesta de enmiendas al Reglamento General y el Estatuto del PMA y a su Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, a fin de poder modificar el marco de financiación del PMA, y una sinopsis de todo otro cambio que sea necesario realizar, y
- b) un documento de la Junta sobre las cuestiones relativas al mecanismo de financiación anticipada y el mecanismo para fomentar las compras a término.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

1. El examen del marco de financiación del PMA tiene por finalidad garantizar que tal marco respalde íntegramente la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013¹. El examen responde a tres objetivos que se refuerzan entre sí:
 - i) garantizar la previsibilidad y estabilidad de la financiación del Programa;
 - ii) lograr mayor flexibilidad y eficacia en la utilización de los recursos, y
 - iii) fortalecer la transparencia en materia de asignación de recursos.
2. En los distintos períodos de sesiones de la Junta y en el marco de consultas oficiosas se ha debatido sobre el proceso de examen y las cuestiones que deberían tratarse en este ámbito. A petición de los miembros, la Secretaría concedió prioridad a la cuestión de las categorías de programas, destacando la necesidad de que se apliquen con plena transparencia y coherencia.
3. En el primer período de sesiones ordinario de la Junta de 2010, los miembros manifestaron interés en analizar los otros temas relacionados con el examen del marco de financiación conjuntamente con la cuestión de las categorías de programas. En respuesta a ello, durante las consultas oficiosas de marzo, abril y mayo de 2010, la Secretaría planteó a los miembros cuestiones y recomendaciones iniciales en relación con tres temas fundamentales:
 - i) el modelo basado en el volumen, incluida una propuesta de modelo de determinación de costos para actividades no alimentarias;
 - ii) la financiación de los costos de apoyo directo (CAD), y
 - iii) la estabilidad del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP).
4. En las deliberaciones se hizo referencia asimismo a otras cuestiones conexas, como la financiación anticipada y las compras a término, así como al establecimiento de prioridades respecto de la asignación de recursos.
5. Las recomendaciones presentadas se basaron en el análisis realizado por la Secretaría de la estructura de costos y el marco de financiación del PMA, así como en la celebración de extensas consultas internas (con todos los directores regionales y directores en los países), durante las cuales la Secretaría pudo detectar importantes limitaciones e insuficiencias en el marco de financiación.
6. En el presente documento se exponen las conclusiones y recomendaciones de la Secretaría sobre los asuntos mencionados con miras a que sean aprobadas por la Junta. Conforme a los resultados de los debates, la Secretaría determinará las enmiendas que sea necesario introducir en las normas y reglamentos del PMA, y toda modificación que se requiera efectuar en sus procesos y sistemas, a fin de presentarlas a la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2010.
7. En este documento no se examina ninguna cuestión relativa a las categorías de programas. Según lo propuesto por los miembros en el curso de las consultas oficiosas mantenidas en mayo de 2010, la Secretaría tratará esos asuntos en otro documento (WFP/EB.A/2010/11).

¹ WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1, prorrogado hasta 2013 según decisión 2009/EB.A/3 de la Junta.

MODELO BASADO EN EL VOLUMEN

8. El PMA aplica el principio de la recuperación total de los costos respecto de todas las contribuciones. En virtud de tal principio se prevé que cada donante proporcione lo que corresponda “para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones”². Con arreglo a este principio, las contribuciones deberán constar de un monto apropiado para sufragar costos conexos³, incluido un porcentaje destinado a sufragar los costos de apoyo indirecto (CAI) del PMA. Tal porcentaje —que se conoce como “tasa de CAI”— es aprobado por la Junta cada bienio. Los ingresos en concepto de CAI se emplean para financiar el presupuesto AAP del PMA.
9. El modelo de financiación vigente descrito en el Estatuto y el Reglamento General (véase el recuadro más abajo) exige una distinción clara entre los costos operacionales y los de apoyo, y entre los costos de apoyo directo y los de apoyo indirecto.
10. En el modelo, los costos operacionales directos (COD) abarcan los productos alimenticios, el transporte externo, el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) y otros costos operacionales directos (OCOD), que se utilizan para sufragar “cualquier otro insumo proporcionado por el PMA a los beneficiarios, el gobierno del país receptor o los demás asociados en la ejecución”⁴.
11. Los costos de apoyo del PMA constan de lo siguiente: i) los CAD, que se refieren a la aplicación de los insumos operacionales directos, y ii) los CAI, con los que se respalda la ejecución de los proyectos y actividades, pero que no pueden vincularse directamente con su aplicación.
12. Puede decirse que el modelo de financiación del PMA se basa, en líneas generales, en el volumen, por cuanto:
 - i) los componentes de los costos (productos alimenticios, transporte externo, TTAM, etc.) se definen fundamentalmente en virtud de su relación con el volumen. Por consiguiente, muchos de los procesos de presupuestación, ejecución y presentación de informes del PMA giran en torno a esas categorías, y
 - ii) el volumen de productos alimenticios sirve de base para la financiación de ciertos costos de los proyectos: el TTAM, los OCOD y los CAD se financian de acuerdo con el volumen que se han conseguido para el proyecto de que se trate (véase el Artículo XIII.4 del Reglamento General, a) iii) y iv)).

² Artículo XIII.2 del Reglamento General.

³ Entre los costos directos conexos se cuentan el transporte externo; el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM); otros costos operacionales directos (OCOD) y los costos de apoyo directo (CAD).

⁴ Artículo 1.1 del Reglamento Financiero del PMA.

Artículo XIII.4: Tipos de contribuciones [sin negritas ni subrayado en el texto original]

De conformidad con el Artículo XIII.2 del Reglamento General, lo dispuesto a continuación será aplicable a los diversos tipos de contribuciones destinadas al PMA:

- a) Los donantes que aporten productos alimenticios o dinero con fines específicos, como es dinero en lugar de productos alimenticios (DLP) proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo, servicios aceptables o artículos no alimentarios aceptables para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con su contribución en productos, calculados conforme a los siguientes criterios:
 - i) productos: su valor se determinará de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XIII.6 del Reglamento General;
 - ii) transporte externo: costo efectivo estimado;
 - iii) transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM): **tasa promedio por tonelada** correspondiente al proyecto;
 - iv) otros costos directos: parte proporcional del monto presupuestado para el proyecto, en vigor en el momento de la contribución, **basado en el volumen**;
 - v) costos de apoyo indirecto: porcentaje de los costos directos conforme a lo determinado por la Junta.
- b) Los donantes que aporten artículos no alimentarios aceptables, que no estén directamente asociados a otras contribuciones, proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo o servicios aceptables para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con sus contribuciones.
- c) Los donantes que aporten servicios aceptables, que no estén directamente asociados a otras contribuciones, proporcionarán una cantidad suficiente de efectivo u otros recursos aceptables para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo relacionados con sus contribuciones. [...]

13. Cuando empezó a regir el modelo actual, en 1996, éste reflejaba la asistencia basada en los productos alimenticios de los que dependía el PMA, y ofrecía un medio transparente y confiable de asegurar que los donantes correspondientes sufragaran los costos del PMA.
14. En el Plan Estratégico del PMA para 2008–2013 se describe un conjunto de herramientas de asistencia alimentaria más amplio, que contiene varios instrumentos y soluciones que resultan más específicos y sólidos para afrontar las necesidades críticas que ocasiona el hambre. Hoy en día, al contar con contribuciones en efectivo y en especie, el PMA puede brindar asistencia no sólo por medio de transferencias de alimentos sino también por medio de una serie de instrumentos más amplios, como los componentes de efectivo de las actividades de alimentos por trabajo y de alimentos para la creación de activos; la producción local de productos alimenticios enriquecidos nutricionalmente; las transferencias de efectivo; la distribución de cupones; el fortalecimiento de la capacidad y el liderazgo de algunos módulos de acción agrupada.
15. Si bien las actividades que se sirven de estos instrumentos suelen basarse en el efectivo y no en los productos alimenticios, el marco vigente supone la aplicación de modalidades de estructura de costos, financiación y presentación de informes orientadas a actividades exclusivamente alimentarias. Ello plantea las siguientes dificultades:

- Los costos de estas actividades no están clasificados de manera separada a efectos de presupuestación, financiación, ejecución y presentación de informes.
 - Los costos conexos – especialmente los CAD – se financian fundamentalmente en función del volumen, lo que dificulta la planificación y hace que los cargos que se imponen a los donantes no sean equitativos.
16. Hay asimismo una percepción de que la financiación de los costos conexos en función del volumen alienta una preferencia hacia la prestación de asistencia que supone un gran volumen de productos alimenticios, lo que no siempre será la manera más eficaz de satisfacer las necesidades de los beneficiarios ni respaldará los mercados locales.

MODELO DE DETERMINACIÓN DE COSTOS PROPUESTO PARA LAS ACTIVIDADES NO ALIMENTARIAS

17. Cada vez es más la asistencia alimentaria que el PMA suministra por otros medios que no sean la distribución de productos alimenticios. Tales insumos y actividades no relacionadas con productos alimenticios —como la transferencia de efectivo, la distribución de cupones, el apoyo técnico y la capacitación— son elementos cada vez más importantes en la prestación de asistencia a los beneficiarios y, a menudo, se suman a distribuciones de productos alimenticios para alcanzar los objetivos de los proyectos.
18. La práctica de incorporar las actividades no alimentarias en la estructura de costos basada en los productos alimenticios no afecta necesariamente a los costos globales o a la eficiencia operacional, pero se traduce en una definición y clasificación poco adecuadas de estas actividades, lo que ocasiona grandes dificultades en la esfera de la planificación, el control, la gestión y la realización de las distintas actividades.
19. Además, crea dificultades por lo que respecta al establecimiento de pautas de referencia entre los proyectos, la elaboración de parámetros para medir los resultados y la evaluación del impacto de las actividades. Por ejemplo, dos proyectos similares pueden tener tasas de CAD sustancialmente diferentes cuando se comparan en función de las tasas por tonelada. El proyecto con la tasa por tonelada más elevada quizás parezca menos eficiente, pero tal vez emplee un enfoque más eficaz que supone un componente de productos alimenticios menor y/o más insumos que no sean productos alimenticios, lo que hace aumentar la tasa de CAD por tonelada.
20. Para solucionar este problema, se examinaron las siguientes opciones con los directores regionales y los directores en los países, así como con la Junta, en el marco de tres consultas oficiosas.

Opción A: Seguir aplicando el modelo en vigor

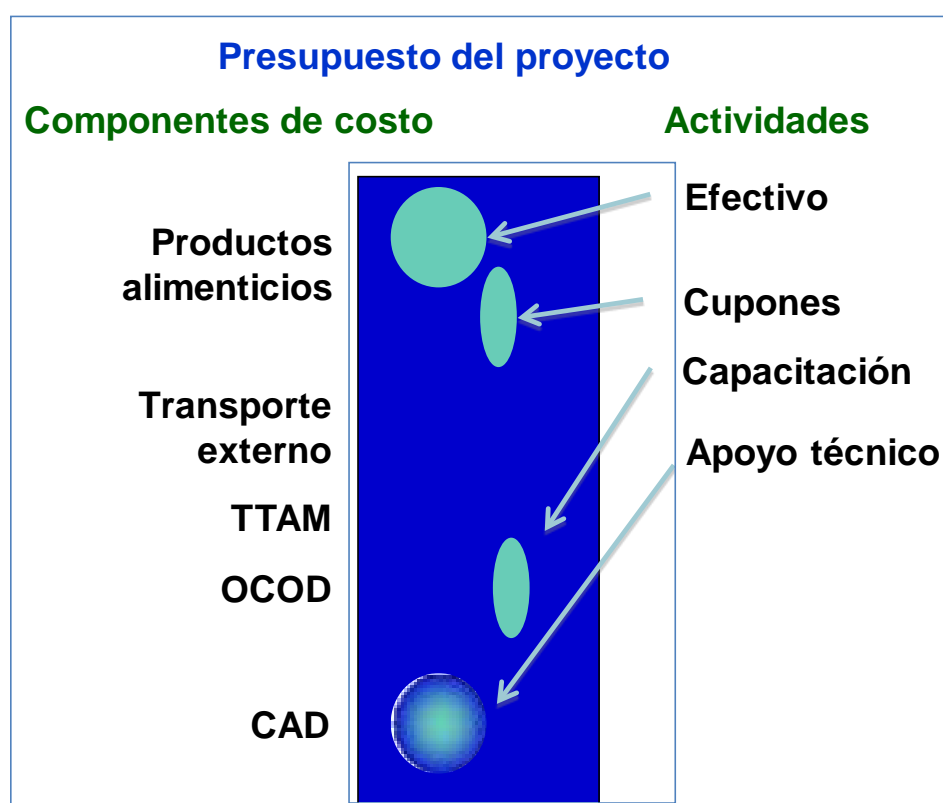
Opción B: Tratar por separado, dentro de los proyectos, las actividades no alimentarias⁵

Opción C: Crear proyectos independientes para las actividades no alimentarias

Opción A: Seguir aplicando el modelo en vigor

21. Esta opción se examinó como base de referencia a efectos de comparación. En la Figura 1 se ilustra el modelo vigente actualmente, en virtud del cual las actividades no relacionadas con productos alimenticios están incorporadas en la clasificación de costos existente. Este enfoque perpetuaría los problemas de planificación y financiación mencionados, pero no supondría ningún cambio en materia de gobernanza ni en los sistemas o procesos.

Figura 1: Opción A: Modelo en vigor



Opción B: Tratar por separado, dentro de los proyectos, las actividades no alimentarias

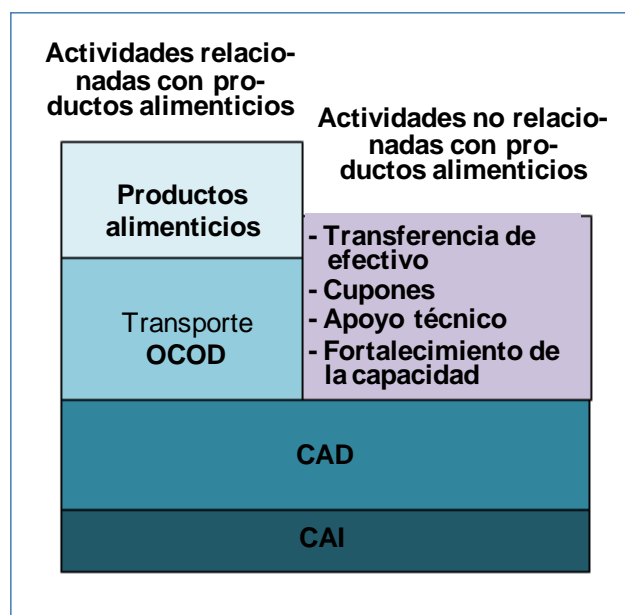
22. En el marco de esta opción, como se ilustra en la Figura 2, el costo de las actividades no alimentarias se trataría por separado dentro de los proyectos. Esta opción ofrece más transparencia y una mejor presupuestación y control en relación con las actividades que no suponen el uso de productos alimenticios. Facilitaría el cálculo del costo de los productos alimenticios por tonelada, y ello permitiría establecer con mayor precisión pautas de

⁵ Cabe destacar que las actividades que suponen el uso de productos alimenticios pueden ser respaldadas por contribuciones en efectivo y en especie, o por ambas.

referencia y una comparación de las actividades basadas en productos alimenticios entre los distintos proyectos.

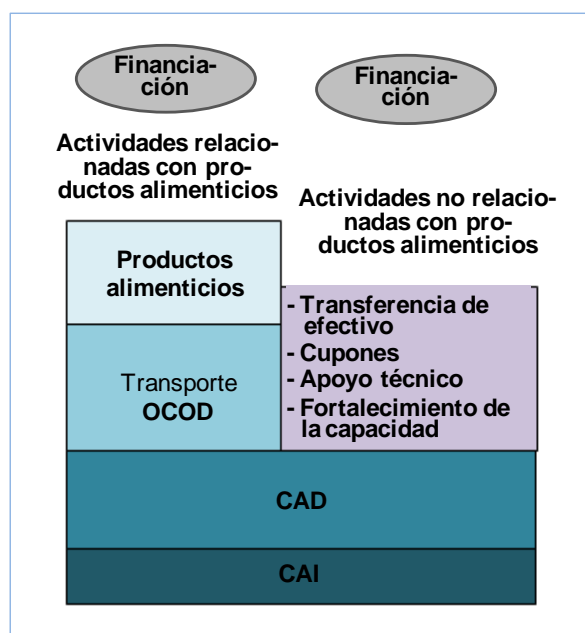
23. Con esta opción se lograría más transparencia, se fortalecería la planificación y la gestión y se establecerían nexos más claros con los indicadores de los resultados tanto respecto de las actividades alimentarias como de las actividades de otra índole.

Figura 2: Opción B: Tratar por separado, dentro de los proyectos, las actividades no alimentarias



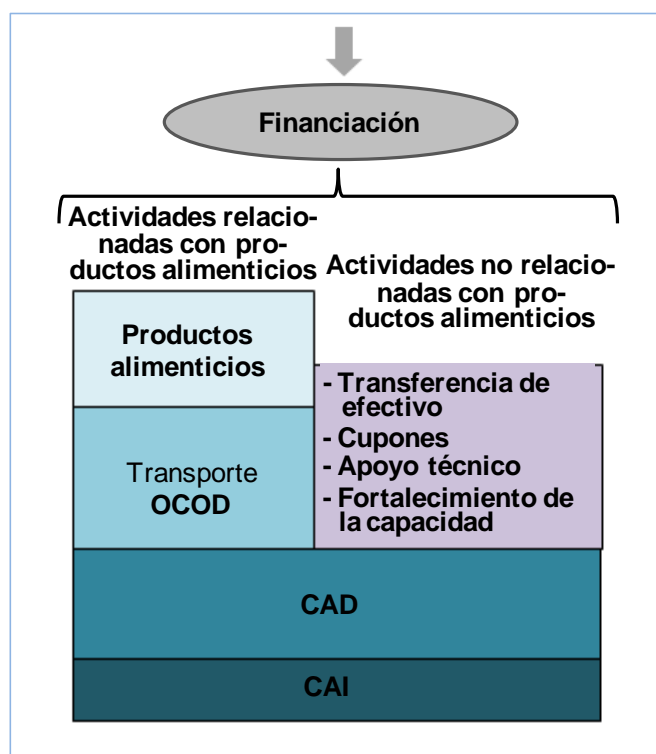
24. En relación con esta opción se proponen tres métodos de financiación distintos.
25. El primero, que se ilustra en la Figura 3, se basaría en dos corrientes de financiación distintas para cada proyecto: una para las actividades alimentarias y otra para las actividades no relacionadas con productos alimenticios.

Figura 3: Enfoque de financiación B1



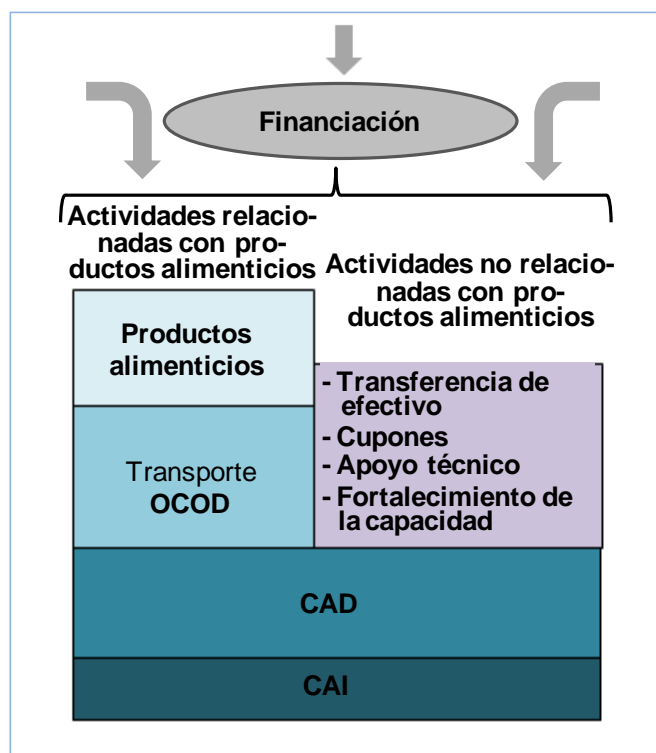
26. Este enfoque haría posible que el PMA movilizara recursos para cualquiera de los dos tipos de actividades según sus ventajas y su valor. No obstante, podría traducirse en la asignación de una cantidad de recursos insuficiente para partes esenciales de un proyecto dado, si los donantes no manifestaran suficiente interés en ellas. Además, desde una perspectiva programática, significaría que se perdería la flexibilidad de elegir un tipo de intervención en lugar de otro.
27. En la Figura 4 se ilustra un segundo enfoque de financiación respecto de la Opción B. Todas las contribuciones que se aportasen a un proyecto lo harían como una totalidad, sin indicar si se destinan a actividades alimentaria o a actividades de otra índole.

Figura 4: Enfoque de financiación B2



28. Al contar con una sola fuente de financiación para cada proyecto, en el momento de la ejecución se decidiría qué tipos de actividades resultarían más adecuadas, lo que aportaría mayor flexibilidad y eficacia.
29. Este enfoque no le permitiría al PMA movilizar recursos para actividades concretas por separado, lo que podría limitar la cantidad de recursos disponibles para un proyecto dado.
30. En la Figura 5 se ilustra un tercer enfoque de financiación para la Opción B, en virtud del cual la mayor parte de los recursos se donaría al proyecto como una totalidad (al igual que sucede con el enfoque de financiación B2), pero podrían aceptarse excepcionalmente recursos para cualquiera de los dos tipos de actividades.

Figura 5: Enfoque de financiación B3



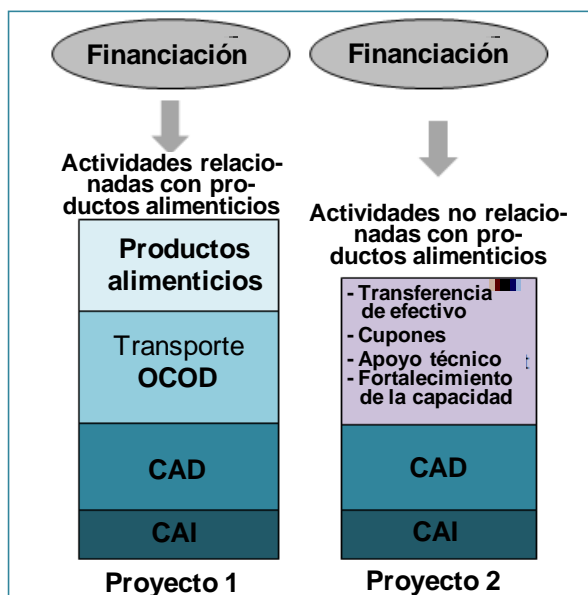
31. Este enfoque haría posible que el PMA movilizara recursos tanto para actividades alimentarias como para actividades no relacionadas con productos alimenticios conjuntamente o por separado, según las circunstancias. Gracias a esta flexibilidad, podría sacarse el mayor provecho posible de los recursos generados, lo que repercutiría positivamente en el impacto del proyecto.
32. La creación de una estructura independiente para las actividades no relacionadas con el uso de productos alimenticios, sumada a la posibilidad de que éstas se financien por separado, ofrece también la oportunidad de contar con fondos fiduciarios —que son en su mayor parte fondos establecidos por los gobiernos de países receptores para sufragar actividades no alimentarias, como el apoyo técnico y los servicios de compra—, que se incluirían en los proyectos del PMA en lugar de constar como actividades independientes. Además, el enfoque facilita una estructura que promueve las contribuciones directas en apoyo del fortalecimiento de la capacidad y otras actividades.
33. Es por estas razones que la Secretaría recomienda este enfoque.

Opción C: Establecer proyectos independientes de actividades no alimentarias

34. Como se ilustra en la Figura 6, con arreglo a la Opción C las actividades no alimentarias se aprobarían, administrarían y dotarían de recursos en cuanto proyectos independientes.
35. Si bien este enfoque mantendría muchas de las ventajas que plantea la Opción B, otro de sus aspectos es que redundaría en una reducción significativa de la flexibilidad. Es posible que hiciera que las intervenciones se abordaran de manera fragmentada, lo que reduciría la eficacia y eficiencia operacionales, puesto que las actividades no relacionadas con productos alimenticios suelen ser fundamentales para alcanzar los objetivos de los proyectos. Además, tal enfoque no resultaría práctico para las actividades de menor

magnitud. Por otra parte, la definición y financiación de los CAD relativos a proyectos independientes, de pequeña escala, sería difícil y poco práctica.

Figura 6: Opción C: Establecer proyectos independientes de actividades no alimentarias



Resumen y recomendación

36. En el Cuadro 1 se resumen las opciones descritas antes en relación con los objetivos del examen del marco de financiación: la opción B se traduce en una mayor previsibilidad, estabilidad y transparencia, medidas respecto de los niveles actuales.

Cuadro 1: Opciones para financiar las actividades no alimentarias

	Previsibilidad Estabilidad	Flexibilidad	Transparencia
Opción A: Modelo en vigor (básico)	X	—	X
Opción B: Desglosar, en los proyectos, las actividades no relacionadas con productos alimenticios	↑	—	↑
Opción C: Crear proyectos independientes para las actividades no relacionadas con productos alimenticios	↑	↓	↑

Recomendación 1: (Opción B3) *Tratar por separado, dentro de los proyectos, las actividades no alimentarias y – excepcionalmente – permitir corrientes de financiación independientes.*

PROPUESTA DE FINANCIACIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO DIRECTO

37. Los CAD son gastos efectuados por lo general en las oficinas en los países, que “están directamente relacionados con la prestación de apoyo a una operación y que no se registrarían si esa actividad cesase”⁶. Para calcular los CAD, los gastos periódicos, como los que generan el personal, los vehículos, el alquiler y los suministros de oficinas, el seguimiento y evaluación, así como la capacitación necesaria se cuantifican e incluyen en el presupuesto de los proyectos.
38. No obstante, las necesidades en concepto de CAD se financian como parte prorrateada del monto presupuestado para un proyecto, en función del volumen. Este enfoque plantea las siguientes dificultades:
- i) La disponibilidad de financiación para sufragar los CAD en un proyecto dado puede ser variable e imprevisible, mientras que los costos se pueden en general fijar, por lo menos a corto plazo, lo que plantea importantes dificultades de planificación.
 - ii) Debido a la naturaleza más amplia y compleja de la asistencia alimentaria que presta ahora el PMA, el volumen en toneladas ya no es siempre el indicador más idóneo del tamaño o la complejidad de una operación.
 - iii) El requisito de que cada donante financie los CAD en función del volumen de productos proporcionados no se traduce en una participación equitativa en los costos cuando no se cuenta con contribuciones para las actividades no alimentarias.
 - iv) Es posible que el sistema actual incentive implícitamente la realización de actividades que comportan un mayor volumen de productos.
39. Para solucionar esos problemas se plantearon tres opciones:
- Opción A:** Continuar con el modelo en vigor (CAD financiados según el volumen);
- Opción B:** Modificar el modelo en vigor calculando los CAD como porcentaje de los COD, y
- Opción C:** Financiar los CAD independientemente de los COD mediante llamamientos directos.

Opción A: Continuar con el modelo en vigor

40. Esta opción se examinó como pauta de referencia a efectos comparativos. Continuar con el modelo en vigor perpetuaría los problemas de planificación, financiación y generación de incentivos descritos antes, pero no exigiría cambios en el régimen de gobierno, los sistemas o los procesos.

Opción B: Modificar el modelo en vigor calculando los CAD como porcentaje de los COD

41. Esta opción supone ajustar el mecanismo de financiación de los CAD de modo que éstos se calculen como porcentaje del valor total de los COD presupuestados y no mediante una tasa por tonelada. En cada contribución a un proyecto dado se aplicaría un porcentaje estándar, lo que permitiría repartir de manera equitativa los CAD entre los donantes, independientemente del tipo de actividad de que se tratase. El porcentaje de CAD variaría por proyecto, en función de las demandas.

⁶ Artículo 1.1 del Reglamento Financiero del PMA.

42. Este enfoque presenta fundamentalmente dos ventajas: i) elimina todo incentivo que lleva a aumentar al máximo el volumen de los proyectos, y ii) permite que los CAD se calculen de forma equitativa para todos los donantes que aportan recursos al proyecto en cuestión, ya sea que estén destinados a actividades alimentarias o a actividades que no supongan el uso de productos alimenticios.

Opción C: Financiar los CAD independientemente de los COD mediante llamamientos directos

43. Esta opción supondría movilizar recursos por separado para el componente de CAD de los proyectos, invitando a los donantes a sufragar tales costos de forma diferenciada respecto de los otros costos operacionales del proyecto.
44. La movilización diferenciada de recursos para sufragar los CAD puede redundar en importantes mejoras en materia de planificación y en ganancias de eficiencia. No obstante, tanto la experiencia del PMA con este tipo de movilización de recursos antes de 1996 — cuando se adoptó el modelo de movilización de recursos vigente— como los resultados del examen en curso apuntan a un mayor riesgo en materia de ejecución y gestión de los proyectos: la opción representa una desviación fundamental del principio de recuperación total de los costos. Podría conducir a “subsidios cruzados”, ya que algunos donantes se harían cargo de una parte más importante de los costos generales en vista de que ya no habría un mecanismo que garantizara una distribución equitativa de tales costos entre los donantes.
45. No obstante, si bien no se considera apropiado financiar los CAD exclusivamente de esta manera, las contribuciones individuales previstas concretamente para sufragar los CAD pueden a veces generar una mayor previsibilidad y estabilidad y, cuando se confirman oportunamente y en cantidad suficiente, pueden mejorar en gran medida la planificación y conseguir ganancias de eficiencia. Aunque esta manera de proceder está prevista tanto en el Estatuto como en el Reglamento General, muy pocas veces se ha procedido de esta forma.
46. Por lo tanto, a fin de mejorar la previsibilidad y la planificación, la Secretaría insta a los donantes a aportar contribuciones dirigidas concretamente a sufragar los CAD de los distintos proyectos, y tiene previsto adaptar sus procesos a fin de respaldar este enfoque de forma más flexible y transparente.

Resumen y recomendaciones

47. Con la Opción A se mantendría el actual nivel de flexibilidad y transparencia, pero no se atendería a la cuestión de la previsibilidad. La Opción B permitiría crear nexos entre los COD y los CAD de manera más adecuada, lo que generaría mayor transparencia. Con la Opción C, al disociarse la movilización de recursos para sufragar los COD de la financiación de los CAD, se podrían experimentar dificultades para movilizar recursos en concepto de CAD, lo que tendría un impacto negativo en la eficacia operacional.
48. En el Cuadro 2 se resumen las opciones de financiación de los CAD en relación con los objetivos del examen del marco de financiación: una previsibilidad, estabilidad, flexibilidad y transparencia mayores respecto de los niveles actuales.

Cuadro 2: Opciones de financiación de los CAD

	Previsibilidad Estabilidad	Flexibilidad	Transparencia
Opción A: Continuar con el modelo en vigor (esto es, tasa por tonelada)	X	—	—
Opción B: Modificar el modelo en vigor, esto es, usar el porcentaje del valor de los COD	—	↑	↑
Opción C: Financiar los CAD exclusivamente en forma independiente en los proyectos, esto es, mediante llamamientos directos para sufragar los CAD	↓	—	↓

Recomendación 2: *Modificar el modelo de financiación de los CAD vigente de modo que éstos se calculen sobre la base de un porcentaje de los COD, en lugar de una tasa por tonelada (Opción B)*

Recomendación 3: *Alentar y aceptar contribuciones destinadas concretamente a sufragar los CAD de manera más transparente y con mayor flexibilidad*

EXAMEN DE LA ESTABILIDAD DEL PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO Y DE APOYO A LOS PROGRAMAS

49. En el marco del examen del marco de financiación se consideró el tema de la estabilidad del presupuesto AAP.
50. El PMA aplica el principio de la recuperación total de los costos, es decir, que cada donante proporcionará contribuciones suficientes “para sufragar por completo los costos operacionales y de apoyo de sus propias contribuciones”, lo que supondrá que un porcentaje de la contribución se destinará a cubrir los CAI. Los ingresos en concepto de CAI se destinan a la financiación del presupuesto AAP.
51. El presupuesto AAP prevé la financiación de los costos derivados de la ejecución de los proyectos y actividades pero que no pueden asociarse directamente con su realización⁷; tales costos incluyen los relacionados con la dotación de personal y el funcionamiento de la Sede del PMA, gran parte de los despachos regionales, y una estructura fija en las oficinas en los países. Este presupuesto se prepara y somete a la aprobación de la Junta en el marco del Plan de Gestión bienal.
52. Actualmente, la planificación y presupuestación de los gastos AAP se basa en un ciclo presupuestario de dos años, con una separación clara entre períodos de planificación. Este método es relativamente transparente, pero puede plantear dificultades en materia de planificación institucional y de adopción de decisiones, al tiempo que aumenta la carga administrativa.

⁷ Artículo 1.1 del Reglamento Financiero [Definiciones]: Costo de apoyo indirecto

53. Algunas de las dificultades estructurales que plantea contar con un ciclo presupuestario diferenciado de dos años son las siguientes:
- una financiación muy incierta para sufragar costos relativamente fijos;
 - la necesidad de realizar numerosos informes de actualización sobre el Plan de Gestión (cinco en el bienio 2008–2009) debido a los frecuentes cambios que experimentan las necesidades operacionales;
 - problemas para movilizar contribuciones sobre una base plurianual, y
 - la falta de armonización con los procesos de los estados financieros anuales establecidos de conformidad con las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS).
54. Para superar estas limitaciones se examinaron tres opciones, que no son excluyentes entre sí:
- Opción A:** Mantener el modelo en vigor;
- Opción B:** Crear un Plan de Gestión renovable, y
- Opción C:** Establecer un mecanismo de financiación del presupuesto AAP exclusivamente mediante llamamientos directos.

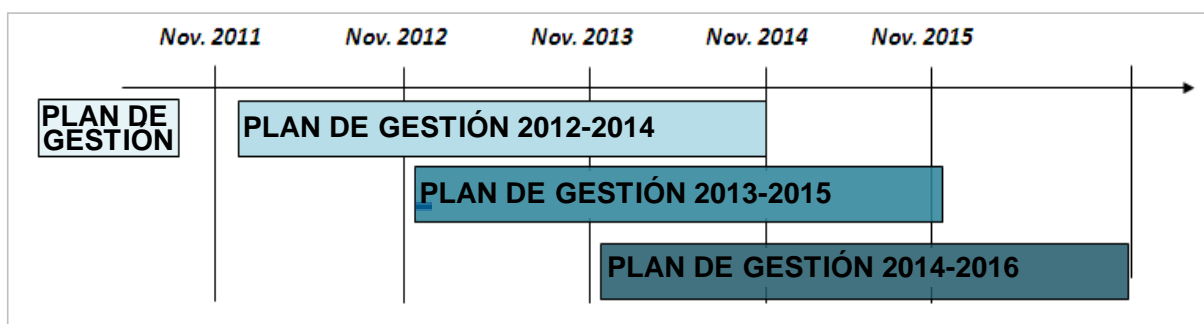
Opción A: Mantener el modelo en vigor

55. Esta opción se examinó como base de referencia a efectos comparativos. Permitiría al PMA mantener sus procesos operativos y de presupuestación establecidos, pero no contribuiría a sus esfuerzos por lograr que el presupuesto AAP tenga más estabilidad y previsibilidad.

Opción B: Crear un Plan de Gestión renovable

56. Esta opción plantea la posibilidad de contar con un Plan de Gestión trienal renovable aprobado anualmente, como se ilustra en la Figura 2.

Figura 2: Planes de gestión trienales renovables



57. Por ejemplo: la Secretaría presenta un Plan de Gestión trienal para el período 2012-2014 en el segundo período de sesiones ordinario de la Junta de 2011. Seguidamente, en el segundo período de sesiones ordinario de la Junta de 2012, presenta un informe de actualización sobre el Plan de Gestión trienal para el período 2013–2015. De esta forma, el PMA tendría siempre un Plan de Gestión vigente, de entre dos y tres años. Y lo que es más importante, el Plan de Gestión y el proyecto de presupuesto AAP conexas se basarían en una perspectiva de las necesidades y los recursos a más largo plazo y en constante

evolución, y no en la perspectiva más estática y a corto plazo que caracteriza el proceso de planificación vigente.

58. Pasar de la actual estructura basada en un Plan de Gestión bienal fijo a un plan trienal renovable promovería la estabilidad de la planificación del presupuesto AAP del PMA y permitiría al Programa ampliar o reducir la escala de sus actividades de manera más estructurada y planificada. Asimismo, podría movilizar un mayor número de contribuciones plurianuales, que actualmente representan un porcentaje muy bajo del total de las contribuciones.

Opción C: Establecer un mecanismo de financiación del presupuesto AAP exclusivamente mediante llamamientos directos

59. La Secretaría analizó la opción de financiar directamente el presupuesto AAP. Del examen de otras organizaciones y organismos de las Naciones Unidas y otras entidades⁸ se desprende que muchos de ellos reciben financiación directa del equivalente de los costos AAP, lo que les permite mantener una capacidad de apoyo operativo y administrativo más estable y facilita una mejor planificación. Varios organismos sufragan asimismo la parte que les corresponde de los costos AAP con cargo a la parte no asignada de sus recursos. El modelo de financiación del PMA difiere significativamente de éstos, puesto que se ajusta al principio de la recuperación total de los costos y no cuenta con ingresos previsibles para el presupuesto AAP.
60. El PMA está financiado enteramente de forma voluntaria, por lo que la financiación directa de su presupuesto AAP sólo podría lograrse pidiendo contribuciones voluntarias para sufragar directamente tal presupuesto. Si para financiar el presupuesto AAP se recurriera únicamente a los llamamientos directos, al menos la parte fija de los costos AAP (entre el 70% y el 80%) tendría que sufragarse de forma voluntaria. De no aplicarse el principio de la recuperación total de los costos, la parte de los costos AAP que les correspondería financiar a los donantes no estaría vinculada a sus contribuciones y, por lo tanto, sería desigual. Aportar contribuciones destinadas exclusivamente a sufragar los costos AAP no resulta atractivo para muchos donantes, la aplicación de este enfoque reduciría la previsibilidad y estabilidad de la financiación y planificación del presupuesto AAP. Si bien el marco de financiación en vigor en el PMA permite la recepción de contribuciones directas para sufragar los costos AAP⁹, tales contribuciones han sido poco frecuentes y de una cuantía relativamente pequeña.
61. El uso de los llamamientos directos para sufragar los costos AAP sería un complemento útil del mecanismo de financiación del presupuesto AAP vigente, pero tales llamamientos no serían eficaces si constituyeran la única modalidad de financiación de tales costos.

Conclusiones y recomendaciones

62. La Secretaría recomienda modificar el ciclo del Plan de Gestión para mejorar la planificación, aunque ello no permita eliminar la incertidumbre inherente al proceso de planificación del presupuesto AAP debido a la imprevisibilidad de la financiación.

⁸ Existen fundamentalmente dos tipos de financiación directa:

a) Las cuotas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

b) Llamamientos de la Sede y otros: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Banco Mundial, FAO, *Save the Children Fund* (SCF).

⁹ Artículo XIII.4 d) del Estatuto.

63. En el Cuadro 3 se resumen las opciones planteadas para procurar garantizar la estabilidad del presupuesto AAP en relación con los objetivos del examen del marco de financiación, a saber, una previsibilidad, estabilidad, flexibilidad y transparencia mayores, con respecto a los actuales niveles.

Cuadro 3: Opciones para procurar garantizar la estabilidad del presupuesto AAP

	Previsibilidad Estabilidad	Flexibilidad	Transparencia
Opción A: Modelo en vigor	X	--	--
Opción B: Presupuestos AAP renovables	↑	--	↑
Opción C: Presupuesto AAP financiados exclusivamente mediante llamamientos directos	↓	↑	↓

Recomendación 4: Pasar a un Plan de Gestión trienal renovable aprobado anualmente

Recomendación 5: Alentar y aceptar contribuciones directas individuales para el presupuesto AAP de forma más transparente y flexible

Recomendación 6: Mantener el modelo actual de CAI para financiar el presupuesto AAP¹⁰

CONCLUSIÓN Y PRÓXIMAS ETAPAS

Conclusión

64. El examen del marco de financiación supuso detectar y debatir los principales problemas y sus posibles soluciones con los responsables y los directores de las operaciones del PMA. Los problemas detectados —a saber, la falta de un modelo de cálculo de costos claro en relación con las actividades no alimentarias y las dificultades que plantea el modelo de financiación de los CAD y del presupuesto AAP en vigor— guardaban relación con el principio básico de la recuperación total de los costos; pero lo que resultó problemático fue la manera de aplicar el principio más que el principio en sí. Las dos opciones examinadas que suponían apartarse de dicho principio se consideraron inviables y se descartaron.

¹⁰ Por esta recomendación se entiende que el modelo de financiación del presupuesto AAP no experimentará cambio significativo alguno. Como se debatió en las consultas oficiosas, la Secretaría prevé incorporar los costos del liderazgo de los módulos de acción agrupada (6 millones de dólares en el bienio 2010–2011) en el presupuesto AAP a partir de 2012. Esos costos no se incluyeron en dicho presupuesto en espera de la conclusión del presente examen.

65. La Secretaría recomienda que el principio básico de la recuperación total de los costos siga aplicándose, como se señala por ejemplo en la Recomendación 6. No obstante, también recomienda adaptar las modalidades de aplicación de tal principio a fin de lograr una mayor transparencia en relación con las actividades no vinculadas a productos alimenticios (Recomendación 1) y de permitir que los CAD se financien basándose en un porcentaje de los costos operacionales y no en el volumen (Recomendación 2).
66. Además, la Secretaría promueve la aportación de contribuciones dirigidas concretamente a la financiación de los CAD (Recomendación 3) y el presupuesto AAP (Recomendación 5), que organizará de forma más transparente, y propone asimismo modificar su ciclo de planificación y pasar a un Plan de Gestión trienal renovable (Recomendación 4).

Próximas medidas

67. Suponiendo que se aprobasen las recomendaciones anteriores, la Secretaría propone adoptar las medidas que se indican a continuación como conclusión del examen del marco de financiación.
- i) La Secretaría finalizará la labor comenzada a fin de examinar todas las repercusiones de las recomendaciones anteriores, teniendo en cuenta las modificaciones que se requiera introducir en los sistemas y procesos.
 - ii) Las modificaciones que habría que introducir en el Reglamento General, el Estatuto y el Reglamento Financiero para aplicar las anteriores recomendaciones se someterán a la aprobación de la Junta Ejecutiva, en su segundo período de sesiones ordinario de 2010.
 - iii) La Secretaría continuará el proceso de consulta con la Junta sobre la financiación anticipada y el mecanismo para fomentar las compras a término con miras a presentar propuestas sobre estas cuestiones, como un tema separado del programa, a fin de que éstas sean aprobadas en el segundo período de sesiones ordinario de la Junta de 2010.

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	costos de apoyo directo
CAI	costos de apoyo indirecto
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COD	costos operacionales directos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IPSAS	Normas Contables Internacionales para el Sector Público
OCOD	otros costos operacionales directos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCF	Save the Children Fund
TTAM	transporte terrestre, almacenamiento y manipulación