

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 9-13 de noviembre de 2009**

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

**Tema 5 del programa**

*Para información\**



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2009/5-B/1**  
21 octubre 2009  
ORIGINAL: INGLÉS

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

\* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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 información.**

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.

Directora Ejecutiva Adjunta y  
Jefa de Finanzas:

Sra. G. Casar

Tel.: 066513-2885

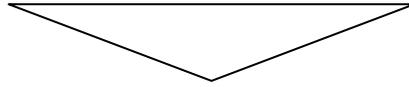
Director de la Dirección de  
Presupuesto y Programación y  
Jefe Adjunto de Finanzas:

Sr. S. O'Brien

Tel.: 066513-2682

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

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del “Informe de actualización sobre el examen del marco de financiación” (WFP/EB.2/2009/5-B/1).

---

\* 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 segundo período de sesiones ordinario de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.



## INTRODUCCIÓN

1. Durante su período de sesiones anual de 2009, la Junta Ejecutiva tomó nota de los tres objetivos del examen del marco de financiación<sup>1</sup>:
  - i) garantizar la **previsibilidad** y la **estabilidad** de la financiación del PMA;
  - ii) alcanzar un nivel más alto de **flexibilidad** y **eficacia** en la utilización de los recursos, y
  - iii) reforzar la **transparencia** en la asignación de los recursos.
2. En el período de sesiones, varios miembros de la Junta también insistieron en que, en la fase inicial, los trabajos debían centrarse en la aclaración de las categorías de programas y las ventanillas de financiación. El proceso de examen sigue avanzando y forma parte de las prioridades de la Secretaría. La alineación y armonización estratégicas con el sistema de las Naciones Unidas habían de ser aspectos importantes del examen.
3. De acuerdo con el calendario propuesto inicialmente para el examen, se presentaría a la Junta en su segundo período de sesiones ordinario un documento en el que se esbozarían las conclusiones y opciones iniciales. Tras celebrar deliberaciones con la Mesa de la Junta Ejecutiva, se decidió que se presentaría a la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2009, para su información, un documento en el que presentasen los progresos realizados en el examen con el fin de celebrar más consultas y alcanzar el consenso sobre varias cuestiones fundamentales, puesto que ninguna de las propuestas presentadas había obtenido un apoyo unánime. El propósito del presente documento, por consiguiente, es proporcionar a la Junta una actualización sobre las medidas adoptadas y el proceso de examen hasta la fecha, un resumen de las deliberaciones en relación con las principales cuestiones de que se trata y una indicación de las próximas etapas propuestas en este proceso.

## RESUMEN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS Y DEL PROCESO DE EXAMEN

4. El examen del marco de financiación se inició a finales de 2008, tras la aprobación del Plan Estratégico en junio de 2008<sup>2</sup>. Los trabajos iniciales se centraron en determinar las principales cuestiones de interés, realizar los estudios preliminares y establecer los criterios de comparación con otros organismos.
5. A principios de 2009, se celebraron conversaciones oficiosas con los representantes de las listas regionales que formaban parte de la Junta. El seminario anual sobre asuntos financieros celebrado con los miembros el 25 de mayo se dedicó a determinar las cuestiones que habría de abarcar el examen y a divulgar los resultados iniciales de un estudio comparativo entre el PMA y otros organismos análogos. Durante el seminario, quedó claro que para varios miembros de la Junta era necesario ordenar por prioridad las cuestiones relativas a la relación entre las ventanillas de financiación y las categorías de programas. La Secretaría ha dado prioridad a estas cuestiones y está plenamente comprometida a abordarlas con el fin de facilitar las contribuciones de los donantes dotados de estructuras de financiación diferentes de las del PMA. Además, la Secretaría ha

<sup>1</sup> “Examen del marco de financiación” (WFP/EB.A/2009/6-C/1) y “Examen del marco de financiación – Corrigendum” (WFP/EB.A/2009/6-C/1/Corr.1).

<sup>2</sup> El Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 fue ampliado por dos años más, hasta 2013, en virtud de la decisión 2009/EB.A/3 de la Junta Ejecutiva.



emprendido reformas y establecido procedimientos para aumentar la claridad y coherencia en la aplicación de las categorías de programas, y promover una mayor supervisión de los propios programas, tal como se indica más adelante en este documento. Esta labor prosigue junto con los debates estructurales más amplios sobre el examen del marco de financiación.

6. La información recibida durante el seminario sobre asuntos financieros se incorporó a un documento presentado a la Junta para su información en su período de sesiones anual de 2009; en él se esbozaban posibles medidas que podrían adoptarse a lo largo de todo el proceso de examen.
7. La Secretaría y la Junta han realizado varias reformas y adoptado distintas medidas concebidas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el grado de respuesta a las preocupaciones manifestadas por la Junta. A continuación se resumen algunos ejemplos recientes.

### Consultas y otros actos

8. Durante una consulta oficiosa celebrada el 29 de julio de 2009, se analizó la relación entre las ventanillas de financiación y las categorías de programas, así como cuál sería la mejor forma de abordar cuestiones como las restricciones y prioridades de los donantes. Muchas de las cuestiones de interés giraban en torno a la distinción entre intervenciones de recuperación, intervenciones de recuperación a largo plazo y actividades de desarrollo; algunas de esas cuestiones suscitaban preocupación por motivos técnicos relacionados con la financiación y la contabilidad. Una de las dificultades era que dentro de la comunidad de asistencia no había acuerdo alguno acerca de esa distinción. No obstante, la Secretaría estudió si la labor realizada en la "zona gris" entre recuperación y desarrollo (prevención, estabilización y recuperación a largo plazo) podría incluirse en una nueva categoría de programas que permitiera a los donantes elegir si financiar o no esas actividades. Para algunos miembros, la prevención *no* debería incluirse en esa nueva categoría.
9. Durante una consulta oficiosa celebrada el 24 de septiembre de 2009, el Banco Mundial hizo una presentación sobre el aumento del nivel de previsibilidad y estabilidad de la financiación y las operaciones mediante una mejora de la gestión del riesgo. También se presentó y debatió una propuesta más elaborada sobre las categorías de programas (en particular, una nueva categoría para los contextos de recuperación prolongada).
10. Entre junio y septiembre se celebraron conversaciones oficiosas bilaterales con varios Estados Miembros en las que se examinaron sus necesidades y prioridades concretas en relación con las ventanillas de financiación, y durante las cuales se examinaron sus distintos pareceres acerca de las opciones propuestas.
11. Se celebraron reuniones de alto nivel con el Banco Mundial en septiembre de 2009 para examinar las posibles esferas de colaboración en la mitigación de la volatilidad inherente al modelo operativo del PMA.
12. Se iniciaron los trabajos a nivel de los países acerca de las repercusiones de los ajustes del marco de financiación para la ejecución de los programas del PMA y la coherencia entre su acción y la de los gobiernos y otros organismos. En octubre de 2009 se celebró en Johannesburgo el primero de varios talleres para directores en los países acerca de esta cuestión.
13. El PMA está debatiendo con otros organismos asociados las posibilidades de armonización financiera de los programas realizados en el marco de la iniciativa "Unidos en la acción". Muchas de las cuestiones incluidas en el examen del marco de financiación del PMA repercuten en el proceso de armonización con los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados a nivel de los países.



14. Antes del período de sesiones anual de 2009 de la Junta Ejecutiva se celebraron reuniones entre los representantes de las listas y personal directivo superior del PMA con el fin de conocer el parecer de los miembros acerca de cuestiones relativas al examen, para comprender qué cuestiones y soluciones propuestas podían obtener apoyo.

### **Medidas vinculadas directamente al examen del marco de financiación**

15. Después del período de sesiones anual de 2009 de la Junta Ejecutiva, se estableció el Comité de Asignación Estratégica de Recursos (SRAC) para que actuase como foro de la dirección encargado de acrecentar la coherencia de las decisiones en materia de asignación de recursos y las aportaciones de los altos directivos a esas decisiones. El Comité fue creado para dotar al Programa de un mecanismo interno más oficial de adopción de decisiones para la gestión de sus finanzas. Aunque ya existían varios comités interdepartamentales para otras cuestiones (el Comité de Políticas, el Comité de Examen de Programas y el Comité de Dotación de Personal), no había ningún foro análogo para las decisiones relativas a la asignación de recursos.
16. En un principio, el Comité se ha centrado en las cuestiones estructurales siguientes: i) ultimación de su mandato; ii) aportaciones al examen del marco de financiación, y iii) establecimiento de una estructura extrapresupuestaria para el Plan de Gestión.
17. Por lo que se refiere a la asignación de recursos, el Comité decidió centrarse en primer lugar en los fondos multilaterales para asegurar que se utilizaran de forma más acertada desde el punto de vista estratégico y más transparente. Reconoció que el acopio de información periódica, estructurada y fidedigna sobre los déficit de financiación y sus potenciales repercusiones era condición indispensable para que el SRAC desempeñara plenamente la función que le correspondía, y era necesario para dar una orientación estratégica más marcada a las decisiones de la institución. Una vez puesto en marcha este sistema de información, el SRAC ampliaría su ámbito de trabajo para intensificar la prestación de asesoramiento e interactuar con los donantes multilaterales que aportaran contribuciones dirigidas.
18. Se reformaron en gran medida los controles financieros y las estructuras de gestión, tal y como se informó a la Junta en su período de sesiones anual de 2009. Se consiguió un mayor control financiero centralizando todos los flujos de recursos de entrada y salida bajo el recién creado Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas (el primero de este tipo en el sistema de las Naciones Unidas). Este departamento está encabezado por un Director Ejecutivo Adjunto, que rinde cuentas directamente a la Directora Ejecutiva, e incluye una Dirección de Gestión de las Realizaciones y la Rendición de Cuentas, plenamente renovada, encargada de velar por que la eficacia y la evaluación se tengan en cuenta en la adopción de decisiones de la dirección en materia de recursos.
19. La Directora Ejecutiva encargó un examen de las directrices internas que gobiernan la distinción entre las diferentes categorías de programas con el fin de lograr una definición y aplicación más precisas y coherentes de los criterios utilizados.
20. La Directora Ejecutiva encargó un examen del proceso y los procedimientos internos aplicables a la aprobación de nuevos programas y revisiones presupuestarias recientemente propuestas, con miras a racionalizar el establecimiento de prioridades y de lograr una mayor coherencia en la aplicación de las directrices, así como en la armonización de los procesos a nivel nacional, regional y mundial.
21. El PMA recibió un dictamen sin reservas sobre los estados financieros de 2008, lo que supone una importante confirmación de su éxito en la implantación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS). Ha sido el primer organismo de



las Naciones Unidas en hacerlo, en cumplimiento de la decisión del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de las Naciones Unidas de adoptar esas normas. Las IPSAS fueron adoptadas por todos los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, entre ellos, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Junta Ejecutiva del PMA. A este respecto, gracias a sus logros, el Programa se adelanta en varios años a todas las demás organizaciones de las Naciones Unidas.

22. En julio de 2009, el PMA ha pasado a ser el primer organismo de las Naciones Unidas en lanzar un sistema informático SAP actualizado conforme a las IPSAS, el sistema WINGS II, que permitirá un seguimiento mucho más preciso y detallado de los recursos financieros y humanos, desde la Sede hasta las suboficinas. El sistema actualizado se ha implantado con éxito en julio; en el futuro se le irán incorporando nuevas funciones a medida que el PMA siga evolucionando.
23. De conformidad con las recomendaciones formuladas por distintos órganos de gobierno y supervisión del PMA, y a raíz de las deliberaciones sobre las cuestiones relativas al control interno, la gestión de los riesgos institucionales y la rendición de cuentas dentro del sistema de las Naciones Unidas, en la segunda mitad de 2009 el PMA ha creado el proyecto de aplicación del Comité de Organizaciones Patrocinadores de la Comisión Treadway (COSO)<sup>3</sup>, dentro del Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas. Entre los objetivos fundamentales del proyecto COSO figuran el establecimiento, la aplicación, la implantación generalizada y la integración en todas las actividades de los marcos de control interno y de gestión de los riesgos institucionales, así como la capacitación requerida, con el propósito de mejorar las estructuras de rendición de cuentas del Programa. El proyecto prevé asimismo la preparación anual de un informe sobre control interno y de otro sobre gestión de los riesgos institucionales, que se incorporarán en los estados financieros anuales comprobados<sup>3</sup>.
24. El PMA ha aumentado el número de funcionarios que están obligados a presentar información financiera desde seis hasta más de 400, asegurándose, por ejemplo, de que queden incluidos todos aquellos que tienen importantes responsabilidades en materia de adquisiciones.
25. Orientado por expertos, el PMA publicó una nueva política en materia de inversiones encaminada a mitigar los riesgos derivados de la crisis financiera mundial.
26. El PMA reconstruyó con solidez la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) con el fin de estabilizar las finanzas y reducir los riesgos, y de poder contar con cierta seguridad financiera en un período de volatilidad de los mercados.

---

<sup>3</sup> El COSO es una organización profesional independiente que se dedica a prestar orientación al personal directivo y los órganos de gobierno para el establecimiento de procesos operativos más eficaces, eficientes y deontológicos a escala mundial. Patrocina el establecimiento de marcos y difunde orientaciones sobre la base de investigaciones y análisis profundos y mediante la aplicación de buenas prácticas.



## ACTUALIZACIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES ASPECTOS DEL EXAMEN

27. Los trabajos y las deliberaciones relacionadas con el examen del marco de financiación se han centrado en algunos aspectos que son fundamentales para el modelo operativo del PMA.

### Categorías de programas y ventanillas de financiación

#### ⇒ Cuestión

28. Las categorías de programas ofrecen un marco operacional que establece cuándo, para qué y en qué contexto operan todos los programas del PMA<sup>4</sup>. A la luz del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 y de la evolución de las políticas de los donantes, es importante examinar la coherencia de estas categorías de programas y su interacción con las ventanillas de financiación multilaterales y multilaterales dirigidas.

#### ⇒ Deliberaciones y medidas adoptadas hasta la fecha

29. La relación entre las ventanillas de financiación y las categorías de programas se debatió durante las consultas oficiosas celebradas en julio y septiembre. Los miembros señalaron varias esferas que requerían atención:

- **Definiciones y límites de las categorías de programas.** Varios miembros pidieron nuevas aclaraciones sobre cómo se definían las categorías de programas, incluida la distinción entre socorro y recuperación temprana, y entre programas de estabilización y recuperación y programas de desarrollo. Esta cuestión es importante para los donantes que están obligados a distinguir entre financiación de la asistencia humanitaria y financiación para el desarrollo. La Secretaría se está encargando de esta tarea, que facilitará el proceso.
- **Coherencia en la aplicación.** Los miembros han señalado discrepancias entre los países en la aplicación de las categorías de programas y han solicitado una definición más clara de los contextos y los plazos en que se aplican estas diversas categorías. La Secretaría está trabajando en la elaboración de propuestas y directrices a este respecto.
- **Transparencia de la asignación y la utilización de recursos.** Los miembros desearían que se diesen aclaraciones sobre el proceso de asignación y utilización de los recursos entre las categorías de programas y dentro de éstas, con inclusión de los criterios de determinación de prioridades y los procedimientos de asignación. Si bien la mayor parte de los fondos se dirigen a determinados programas, esta cuestión preocupa particularmente a los donantes que proporcionan financiación multilateral no vinculada. El SRAC se creó en parte para abordar de manera eficaz algunas de esas preocupaciones.

30. El SRAC, que se ha reunido seis veces desde su creación en junio de 2009, también puede ayudar a aportar mayor transparencia, en especial para la pequeña parte de la financiación del PMA que tiene carácter multilateral. Este Comité, en la actualidad, está examinando y desarrollando aún más los criterios y procedimientos de establecimiento de

<sup>4</sup> Todos los proyectos del PMA se clasifican en cuatro categorías de programas: operaciones de emergencia (OEM), operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), actividades de desarrollo, que incluyen los programas en los países, y operaciones especiales (OE).



prioridades y ha procurado mejorar el intercambio de información en relación con las necesidades y carencias críticas.

31. La Secretaría también ha propuesto la opción de crear una nueva categoría de programas que se centre en los contextos de recuperación prolongada. Esta categoría reagruparía los proyectos de estabilización para la mejora de la recuperación que tengan las características siguientes:
- contextos en los que un porcentaje significativo de los hogares dependen de estrategias de adaptación negativas, la capacidad de los gobiernos sigue siendo escasa y hay un alto grado de destrucción ambiental dentro de los ecosistemas frágiles, pobres y muy poblados;
  - actividades claramente vinculadas a las crisis iniciales con que se enfrenta una población: al menos la mitad de las actividades entrañarían algún elemento de condicionalidad;
  - sólidos procesos consultivos e integración en iniciativas dirigidas por los gobiernos, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) o el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), entre otros;
  - oportunidades para sentar los cimientos de redes de protección social sostenibles, y
  - un plazo temporal de varios años (probablemente, tres).
32. Las reacciones de los miembros de la Junta durante las dos consultas oficiales acerca de la propuesta de crear una nueva categoría de programas fueron diversas. Algunas delegaciones manifestaron su interés por que se siguiera desarrollando el concepto, mientras que otras declararon su preferencia por la mejora de las actuales categorías de programas. Será preciso celebrar nuevas consultas para llegar a un consenso acerca de qué opción habrá de elegirse.

## **Estabilidad del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas**

### *⇒ Cuestión*

33. En su calidad de organismo financiado con contribuciones voluntarias y con una financiación a varios años inferior al 5%, los ingresos del PMA resultan difíciles de predecir, lo que a su vez dificulta la planificación y gestión de las funciones y programas básicos críticos. Habida cuenta de las recientes y bruscas fluctuaciones de los mercados y los precios de los alimentos que afectan a los costos básicos del PMA, la necesidad de contar con una financiación previsible para sufragar esos costos es aún más acuciante.

### *⇒ Deliberaciones y medidas adoptadas hasta la fecha*

34. La cuestión de la estabilidad del presupuesto AAP se planteó durante el seminario sobre asuntos financieros del 25 de mayo. Se presentaron datos preliminares derivados de la comparación con otras organizaciones análogas, que sin embargo no se examinaron en profundidad. No se han presentado propuestas formales.
35. Durante las consultas del 24 de septiembre, el Banco Mundial hizo una presentación para los miembros en relación con su informe de diagnóstico del entorno de riesgo del PMA. Varios miembros expresaron su deseo de que se identificaran modos de mejorar la previsibilidad de la financiación del PMA, así como de aumentar la eficiencia de sus gastos en lo relativo a la adquisición de alimentos.



## Categorías de costos

### ⇒ Cuestión

36. La actual estructura de costos del PMA está basada en tres supuestos: i) la mayor parte de las contribuciones serán en especie, y el transporte y distribución de los productos correspondientes se financiarán con arreglo al principio de recuperación total de los costos; ii) casi todas las intervenciones estarán basadas en alimentos, y iii) las tasas de recuperación podrán establecerse proyecto por proyecto, en función del volumen de los productos distribuidos, y serán suficientes para sufragar todos los costos asociados aplicando el principio de recuperación total de los costos.
37. Hay dos razones principales para revisar esta estructura de costos: i) las contribuciones en efectivo se están haciendo más frecuentes, debido al cambio de las políticas de muchos donantes, y ii) el PMA realiza muchas actividades que no entrañan la distribución de alimentos, como los programas de transferencias de efectivo y cupones para alimentos; la actual estructura de costos resulta difícil de aplicar a todos los tipos de actividades del PMA y es preciso elaborar otro marco, más completo.

### ⇒ Deliberaciones y medidas adoptadas hasta la fecha

38. La cuestión de las categorías y la estructura de costos se planteó durante el seminario sobre asuntos financieros del 25 de mayo y en varias reuniones bilaterales oficiosas con los miembros. La Secretaría la está examinando actualmente en conversaciones con asociados que tienen gran experiencia en la elaboración de programas de seguridad alimentaria que no suponen la distribución de alimentos. Basándose en estas conversaciones, se propondrán a la Junta otros marcos que resulten apropiados para apoyar este tipo de programas.

---

## PRÓXIMAS ETAPAS PROPUESTAS

39. Los elementos del examen del marco de financiación son fundamentales para la eficacia del PMA. Tras la celebración de debates sobre las esferas en que es preciso centrar el examen, la Secretaría ha determinado que las ventanillas de financiación y las categorías de programas son prioridades que hay que abordar de inmediato. La estabilidad de la financiación del presupuesto AAP y las categorías de costos se abordarán en una segunda fase.
40. Por consiguiente, se propone el siguiente calendario revisado para el examen del marco de financiación:
- i) Nuevas consultas oficiosas sobre las categorías de programas y las ventanillas de financiación.
  - ii) Presentación a la Junta Ejecutiva, en su primer período de sesiones ordinario de 2010, de un documento sobre las distintas opciones relativas a las categorías de programas y las ventanillas de financiación.
  - iii) Presentación a la Junta Ejecutiva, para su aprobación, de un documento con propuestas definitivas sobre las categorías de programas, en el período de sesiones anual de 2010.
  - iv) Organización de consultas sobre la estabilidad de la financiación del presupuesto AAP y las categorías de costos entre el primer período de sesiones ordinario de 2010 y el período de sesiones anual de 2010 de la Junta Ejecutiva, así como más adelante a lo largo de ese año. Presentación a la Junta, en su segundo período de sesiones ordinario



de 2010, de un documento sobre las distintas opciones, seguido de una propuesta de decisión, en el primer período ordinario de sesiones de 2011.

- v) Junto con los debates estructurales más amplios sobre el examen del marco de financiación proseguirán las iniciativas emprendidas por la Secretaría para aumentar la claridad y coherencia en la aplicación de las categorías de programas e intensificar la supervisión del orden de prioridad establecido entre los programas.
41. En el Anexo se incluye el calendario completo.

**ANEXO**

