

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 8-12 de junio de 2009**

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

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/2009/6-C/1**

15 mayo 2009

ORIGINAL: INGLÉS

## **EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN**

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 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.

Directora Ejecutiva Adjunta:                      Sra. G. Casar                      Tel.: 066513-2682

Jefe de Finanzas en funciones:                      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).



## RESUMEN

Durante los debates acerca del Plan Estratégico del PMA para 2008-2011, los miembros de la Junta señalaron que sería preciso realizar un examen del marco de financiación del PMA a fin de garantizar que los mecanismos de financiación del Programa ofrecieran la flexibilidad, previsibilidad y transparencia suficientes para respaldar la plena aplicación del Plan.

Sobre la base de esos debates y de las deliberaciones oficiosas posteriores con miembros de la Junta, del Banco Mundial y del The Boston Consulting Group, así como del análisis inicial de los cambios registrados en los contextos externo e interno realizado por la Secretaría desde el último examen principal de 2003, en el examen actual se determinan las tres esferas principales en las que se ha convenido llevar a cabo un análisis y un debate más detenidos:

- i) garantizar la **previsibilidad** y **estabilidad** de la financiación del Programa;
- 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.

La alineación y armonización estratégicas con el sistema de las Naciones Unidas serán aspectos importantes del examen. Un Comité de Asignación Estratégica de Recursos, de nueva creación, supervisará las fases siguientes del proceso de examen:

Sobre la base de esos debates; posteriores discusiones informales con los miembros de la Junta, el Banco Mundial y, y la Secretaría del análisis inicial de los cambios en los contextos internos y externos desde el último examen en 2003, la actual revisión ha identificado tres áreas principales de consenso para un examen más detallado y discusión:

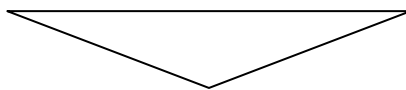
- supervisar el establecimiento de prioridades estratégicas en lo relativo a la asignación de todos los recursos, con inclusión de los fondos fiduciarios;
- garantizar la elaboración y aplicación de políticas, directrices y procedimientos dentro del marco de financiación del PMA;
- mantener una visión estratégica de todas las necesidades y déficit de las operaciones del PMA, y
- priorizar las esferas en las que realizar llamamientos y actividades importantes de recaudación de fondos.

El Comité supervisará las fases siguientes del proceso de examen, que incluirá también reuniones con miembros de la Junta y la preparación de documentos destinados a ella. De considerarse oportuno se consultará asimismo a expertos externos del Banco Mundial y de otros asociados.

Al final del documento figura el marco cronológico propuesto para el examen.



## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta Ejecutiva, tras examinar el documento “Examen del marco de financiación” (WFP/EB.A/2009/6-C/1), toma nota del calendario propuesto para el examen y aguarda con interés que se le presente un informe más completo en su segundo período de sesiones ordinario de noviembre de 2009.

---

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



## INTRODUCCIÓN

1. Durante los debates acerca del Plan Estratégico del PMA para 2008-2011, los miembros de la Junta señalaron que sería preciso realizar un examen del marco de financiación del PMA a fin de garantizar que los mecanismos de financiación del Programa ofrecieran la flexibilidad, previsibilidad y transparencia suficientes para respaldar la plena aplicación del Plan<sup>1</sup>. Los sucesos acaecidos desde la aprobación del Plan Estratégico apuntaron a la necesidad de tener también en cuenta varios cambios ocurridos en el contexto externo e interno del Programa, entre ellos, la función del PMA en las intervenciones realizadas en respuesta a la crisis provocada por el alza de los precios de los alimentos, los cambios estructurales en los mercados mundiales relacionados con la crisis financiera y los progresos hechos en las actividades de armonización de las Naciones Unidas y en la iniciativa “Unidos en la acción”.
2. Teniendo en cuenta estos factores, la Secretaría ha hecho avanzar el proceso de examen del marco de financiación de diversas maneras:
  - i) la Secretaría celebró conversaciones oficiosas con las Listas a fin de definir y verificar un conjunto básico de temas que se incluirían en el examen;
  - ii) la Secretaría celebró conversaciones oficiosas bilaterales con distintos Estados Miembros en las que recabó sus opiniones al respecto;
  - iii) se invitó al Banco Mundial a analizar la arquitectura financiera del PMA para determinar maneras de fortalecer sus sistemas de gestión del riesgo;
  - iv) la Secretaría contrató a título gratuito a The Boston Consulting Group (BCG) para que realizara un examen diagnóstico de las cuestiones más importantes relativas al marco de financiación y efectuara a este respecto un estudio comparativo entre el PMA y otros organismos equiparables;
  - v) la Secretaría realizó un examen de su estructura orgánica, que comportó un reajuste de los sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas sobre la base de recomendaciones encaminadas a fortalecer la rendición de cuentas;
  - vi) se adaptaron la arquitectura y la puesta en práctica del sistema WINGS II para tener en cuenta el nuevo Plan Estratégico;
  - vii) el Programa fue el primer organismo de las Naciones Unidas en adoptar las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS), lo que representó un avance decisivo en los sistemas de preparación de informes financieros en el PMA.

---

<sup>1</sup> En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1) se señala lo siguiente, “La aplicación de esta estrategia orientará los debates sobre los mecanismos de financiación del Programa y exigirá que se introduzcan algunos ajustes. Al mismo tiempo, se mantendrán conversaciones entre la Secretaría y los Estados Miembros del PMA para examinar los marcos de financiación y las categorías de programas vigentes a fin de asegurar que los Estados Miembros puedan dar su pleno apoyo a la aplicación del Plan Estratégico. Los mecanismos de financiación deberán ser suficientemente flexibles como para adaptarse a los diferentes contextos y necesidades —para ello los recursos tendrán que ser más previsibles y asignarse menos frecuentemente con finalidades específicas—, y la asignación de recursos deberá responder al mismo tiempo a los principios de rendición de cuentas y transparencia.” (párr. 9).

3. Tras haber adoptado estas medidas, parece que se ha creado un consenso respecto de las cuestiones fundamentales que se examinarían en el marco del examen financiero. El objetivo de este breve documento es formular los antecedentes y el contexto del examen, describir sucintamente las cuestiones principales que se abordarán y proponer un procedimiento para hacer avanzar el proceso.

## CONTEXTO

4. El marco de financiación del PMA se diferencia del de los demás organismos de las Naciones Unidas, y para el Programa ha sido fuente tanto de fortaleza como de desafíos. Al carecer de cuotas y de un nivel fijo de recursos básicos, el PMA debe afrontar todos los años los retos que supone tener que incrementar todo su presupuesto operacional y administrar niveles variables de costos de apoyo.
5. El marco de financiación actual es el resultado de la evolución de las políticas de dotación de recursos y financiación a largo plazo del bienio 1996-1997, en las que se introdujo por primera vez el criterio de la recuperación total de los costos. Desde entonces se han realizado varios exámenes importantes y revisiones del marco de financiación, como los siguientes:
 

<b>1999</b>	Un examen de las políticas originales de dotación de recursos y financiación a largo plazo dio lugar a la redefinición de varias categorías de costos y a la decisión de aplicar una tasa única de costos de apoyo indirecto (CAI) a todas las contribuciones, independientemente de la categoría de programas.
<b>2002</b>	La Junta aprobó una reducción de la tasa de CAI del 7,8% al 7% y la creación de la Cuenta de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) (WFP/EB.3/2002/5-C/1).
<b>2003</b>	Un examen exhaustivo del marco de financiación llevó a la aceptación de contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo en calidad de contribuciones de los donantes (WFP/EB.1/2003/5-A/1 y WFP/EB/A/2003/6-A/1).
<b>2004-2005</b>	Se efectuaron cambios importantes en el marco de financiación con el fin de aplicar nuevos mecanismos de financiación anticipada o modificar los ya existentes: se creó el Mecanismo de anticipo con cargo a las contribuciones prometidas, con un límite máximo de 180 millones de dólares EE.UU. (WFP/EB.1/2005/5-C); se volvieron a definir las circunstancias en las que utilizar la Cuenta de respuesta inmediata y su dotación prevista se aumentó a 70 millones de dólares (WFP/EB.3/2004/12-A), y, gracias a las modificaciones introducidas en el artículo 8.1 del Reglamento Financiero, fue posible efectuar gastos durante la preparación de los proyectos (WFP/EB.1/2005/5-C).
<b>2006</b>	La Junta volvió a revisar la tasa de CAI y decidió mantenerla en el 7% (WFP/EB.A/2006/6-C/1).
6. Actualmente el PMA se enfrenta a nuevos desafíos que hacen que sea necesario volver a examinar el marco de financiación. Debido a los distintos instrumentos innovadores de programación introducidos en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2011, es preciso examinar los mecanismos de financiación que servirán para respaldar esos instrumentos. Además, las enormes presiones que supusieron para el PMA las crisis provocadas en 2008-2009 por el alza de los precios de los alimentos y las finanzas de 2008-2009 pusieron



de manifiesto la necesidad de encontrar maneras de hacer frente a los efectos de: i) la disminución de los alimentos disponibles; ii) la volatilidad de los precios de los productos básicos y los tipos de cambio, y iii) el aumento significativo de las necesidades alimentarias como resultado de la crisis financiera mundial.

7. También es esencial que el PMA tome en consideración la armonización de las mejores prácticas en materia de política financiera con las de sus organizaciones hermanas, en particular los organismos que forman parte del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), a medida que siguen su curso la iniciativa “Unidos en la acción” y otras actividades de armonización. El examen deberá inspirarse y guiarse por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y los debates de seguimiento mantenidos en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se celebró en septiembre de 2008 en Accra (Ghana).

---

## PANORAMA GENERAL DEL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN

### Alcance

8. El proceso de examen en curso tiene por objeto garantizar que el marco de financiación del PMA permita responder a los desafíos del entorno externo y esté en consonancia con los procesos estratégicos del Programa. El examen se centrará en la revisión de los principios más importantes del marco actualmente en vigor, el análisis de su evolución, las prácticas organizativas conexas y su aplicabilidad a la situación y las necesidades actuales del PMA.
9. Sobre la base de los debates mantenidos acerca del Plan Estratégico, de las deliberaciones oficiosas posteriores con miembros de la Junta y del análisis inicial realizado por la Secretaría de los cambios registrados en los contextos externo e interno desde el último examen principal de 2003, en el examen actual se abordan tres esferas principales:
  - i) garantizar la **previsibilidad** y **estabilidad** de la financiación del Programa;
  - 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.
10. Como ya se ha señalado, la alineación y armonización estratégicas con el sistema de las Naciones Unidas serán aspectos importantes del examen.

#### ⇒ *Previsibilidad y estabilidad de la financiación*

- La capacidad del PMA de intervenir en respuesta a cambios drásticos y repentinos en el número de beneficiarios representa un importante problema de gestión. Mientras que el principio de la recuperación total de los costos aplicado por el PMA en general ha resultado útil, la gestión de los costos básicos de funcionamiento plantea problemas porque el tamaño del Programa fluctúa en función de los niveles de financiación de manera proporcional a las necesidades operacionales.
- La aplicación de un marco de financiación basado en el volumen de alimentos quizá dificulte la realización de algunas de las intervenciones innovadoras descritas en el Plan Estratégico, en las cuales el volumen de los productos que han de distribuirse es muy limitado o no se prevé distribuciones de productos.



- En el marco del examen se determinarán posibles mecanismos para compensar los desequilibrios a corto plazo y permitir al PMA reaccionar apropiada y oportunamente a la evolución de las tendencias macroeconómicas.

⇒ *Flexibilidad y eficacia en la utilización de los recursos*

- La flexibilidad en el empleo de los recursos y su utilización óptima son esenciales para garantizar la eficacia y eficiencia de las operaciones del PMA y asegurar una gestión adecuada de los saldos no utilizados.
- El PMA podría beneficiarse de unos mecanismo de financiación más flexibles que le permitieran transferir fondos de una categoría de costo a otra dentro de los proyectos y que lo dotaran de una estructura de costos simplificada para poder financiar las actividades prescindiendo de si éstas se basan o no en el suministro de productos. Una mayor flexibilidad permitiría asimismo al Programa poner en marcha más rápidamente los proyectos, especialmente en contextos de emergencia.
- En el examen se analizarán los marcos de costos actuales y los mecanismos de financiación, y se considerarán las posibilidades de acrecentar la flexibilidad.

⇒ *Reforzar la transparencia en la asignación de los recursos*

- Los modos en que el PMA recibe y asigna las contribuciones son fundamentales para determinar la eficacia de sus operaciones.
- El PMA se beneficiaría de criterios de asignación de recursos más explícitos, así como de una utilización más uniforme y coherente de las categorías de programas y los mecanismos de financiación.
- En el examen del marco de financiación se analizarán los mecanismos actuales del PMA en materia de asignación de recursos y financiación, con el fin de aumentar la coherencia y la transparencia de los mismos.

---

## PROCESO

11. Como se describe más adelante, el Comité de Asignación Estratégica de Recursos, de nueva creación, supervisará las fases siguientes del proceso de examen, que incluirá también reuniones con miembros de la Junta y la preparación de documentos destinados a ella. De considerarse oportuno, se consultará asimismo a expertos externos del Banco Mundial y de otros asociados.

### Comité de Asignación Estratégica de Recursos

12. En respuesta a las solicitudes de la Junta de dar mayor peso estratégico a la determinación de un orden de prioridad para los recursos, en mayo de 2009 se formará el Comité de Asignación Estratégica de Recursos, al tiempo que se creará un nuevo Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas<sup>2</sup>. El mandato de ese comité será supervisar las actividades de gestión financiera y asignación de recursos en el PMA.

---

<sup>2</sup> La supervisión de ese departamento estará a cargo del Director Ejecutivo Adjunto de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas y del Jefe de Finanzas.





13. En concreto, el comité se encargará de:
- supervisar el establecimiento de prioridades estratégicas en lo relativo a la asignación de todos los recursos, con inclusión de los fondos fiduciarios;
  - garantizar la elaboración y aplicación de políticas, directrices y procedimientos dentro del marco de financiación del PMA;
  - mantener una visión estratégica de todas las necesidades y déficit de las operaciones del PMA, y
  - priorizar las esferas en las que realizar llamamientos y actividades importantes de movilización de fondos.
14. El comité formulará recomendaciones destinadas al Director Ejecutivo. Estará presidido por el Director Ejecutivo Adjunto y Director de Administración e integrado por los demás Directores Ejecutivos Adjuntos, el Director de Operaciones, el Director de la Dirección de Relaciones con los Gobiernos Donantes, el Director de la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas, el Director de la Dirección de Presupuesto y Planificación y otros miembros, según sea necesario.
15. La perspectiva estratégica que adoptará el comité lo convertirá en un instrumento apropiado para llevar a cabo el examen del marco de financiación general del PMA.

### Reuniones y composición

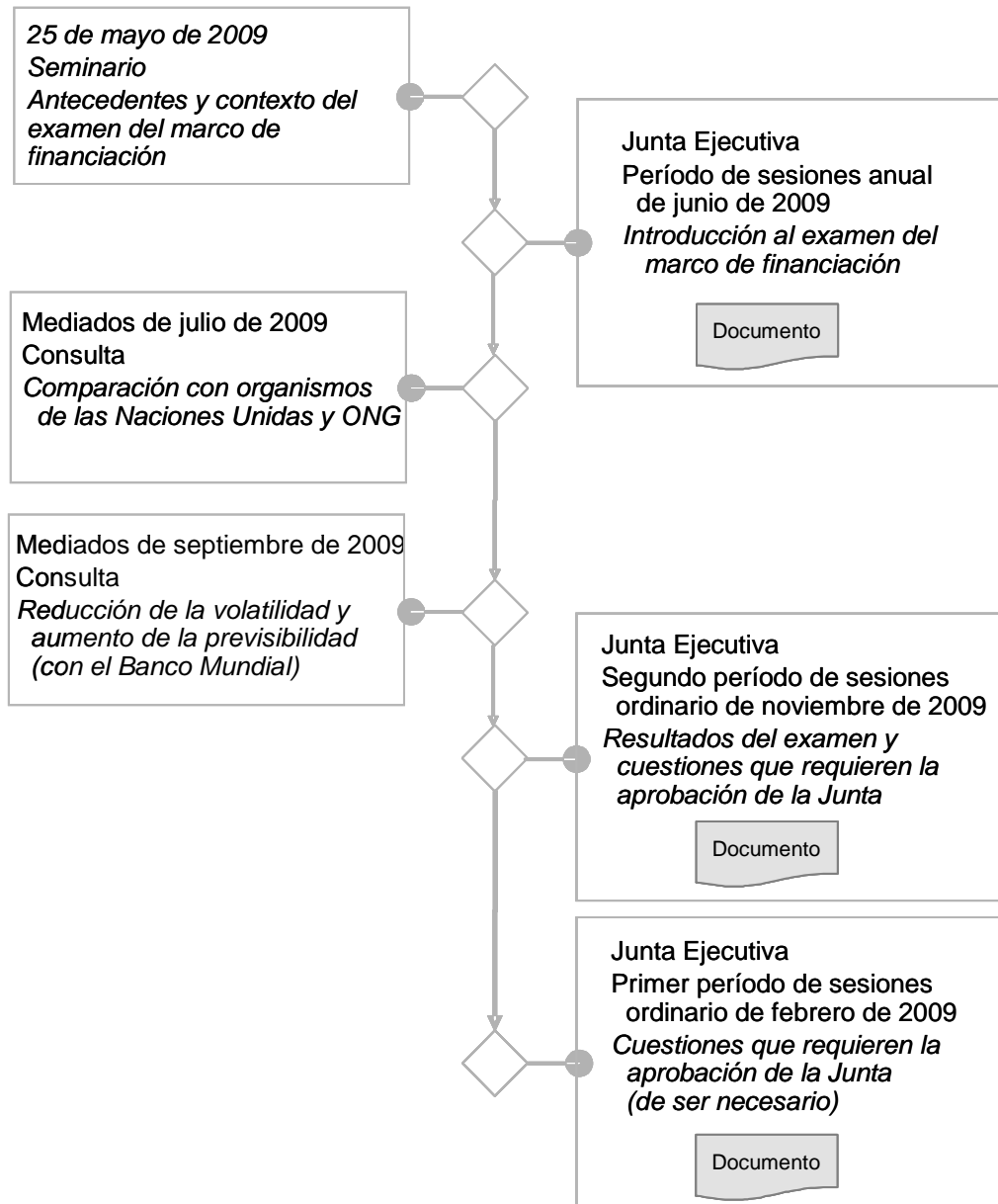
16. Una característica esencial del proceso de examen será el mantenimiento de un diálogo constante con los miembros del PMA acerca de varios aspectos de los temas básicos. Por el momento está previsto que se celebren tres reuniones entre mayo y octubre de 2009 para debatir los temas siguientes:
- i) **antecedentes y contexto del examen del marco de financiación:** la historia de los exámenes previos y la evolución de las cuestiones objeto de estudio;
  - ii) **comparación con organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG) equiparables:** la comparación entre las estructuras de costos y los mecanismos de financiación del PMA y de sus contrapartes (organismos de las Naciones Unidas y ONG), y
  - iii) **reducción de la volatilidad y aumento de la previsibilidad:** instrumentos y enfoques innovadores de los que el PMA puede disponer para reducir los riesgos relacionados con la volatilidad de los mercados (debate en el que participará el Banco Mundial).

### Documentos que se presentarán a la Junta Ejecutiva

17. Se prevé presentar a la Junta otros dos documentos acerca del examen. En el primero, que se presentará en el segundo período de sesiones ordinario de 2009, se resumirán los resultados del examen y se señalará a la atención cualquier decisión que requiera la aprobación de la Junta. El segundo, en el que se incluirán las modificaciones propuestas que deberán someterse a la aprobación de la Junta, se presentará en el primer período de sesiones ordinario de 2010.



## MARCO CRONOLÓGICO



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	(Presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
CAI	Costos de apoyo indirecto
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IPSAS	Normas Contables Internacionales para el Sector Público
ONG	Organización no gubernamental