

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 19 - 22 de octubre de 1998

ASUNTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS

Tema 4 del programa

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO OFICIAL SOBRE EL EXAMEN DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS Y FINANCIACIÓN A LARGO PLAZO DEL PMA



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/98/4-D

8 octubre 1998

ORIGINAL: INGLÉS

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

El funcionario del PMA encargado de coordinar el presente documento es el siguiente:

Responsable de la planificación estratégica: J. Bailey tel.: 066513-2398

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. En su segundo período de sesiones ordinario, celebrado en mayo de 1998, la Junta Ejecutiva decidió crear un Grupo de trabajo oficial sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (1998/EB.2/1). El Grupo debía estar abierto a todos los miembros del Programa y al observador de la Comisión Europea, y debía elegir a su propio presidente. El examen debía realizarse en el contexto de las resoluciones 50/227 y 52/203 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la nota A52/847 del Secretario General. En esas resoluciones, la Asamblea General había decidido que la Junta Ejecutiva revisara sus necesidades de recursos con arreglo a las decisiones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), con objeto de establecer políticas de recursos y financiación a largo plazo que facilitaran al PMA los fondos necesarios para cumplir su mandato.
2. El Grupo de trabajo se reunió por primera vez el 20 de mayo; posteriormente, el 12 y el 26 de junio, el 20 y 21 de julio, y el 15 de septiembre de 1998. El Sr. Douglas Sheldon, de los Estados Unidos de América, fue elegido presidente; y el Sr. Jean Devlin, del Canadá, presidente interino para las reuniones del 20 y 21 de julio.
3. El Grupo de trabajo tuvo ante sí el documento “Examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo—Informe unificado” (Apéndice 2), informe compilado por la Secretaría sobre la base de su estudio sobre la eficacia de las políticas vigentes desde enero de 1996, y de las consultas oficiosas celebradas con miembros del Programa a finales de 1997 y principios de 1998.
4. Con el informe unificado se da cumplimiento a la petición formulada por el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) en su 40º período de sesiones de que la Secretaría examinara el modelo de recursos y financiación a largo plazo y sus políticas conexas, y presentara al órgano rector del PMA el informe correspondiente al término del primer bienio de su funcionamiento. En el informe se evalúan la eficacia y eficiencia del modelo introducido en 1996, y se proponen recomendaciones para mejorarlo en los siguientes aspectos:
 - a) Reclasificación de los costos,
 - b) Recuperación de los costos de apoyo indirecto (CAI),
 - c) Mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo (CAD),
 - d) Utilización de los ingresos por concepto de intereses,
 - e) Observancia del principio del reembolso del costo total,
 - f) Contribuciones en especie para las actividades realizadas con cargo a los costos de apoyo directo e indirecto,
 - g) Aplicación de una tarifa en concepto de costos de apoyo indirecto para los servicios bilaterales,
 - h) Aumento de las contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas,
 - i) Flexibilidad en la utilización de la Cuenta de Respuesta Inmediata,
 - j) Uso flexible de las contribuciones dirigidas, y
 - k) Reducción de las condiciones establecidas por los donantes en el terreno.



5. En resumen, en el Informe unificado se declara que las políticas de recursos y financiación a largo plazo aprobadas por el CPA en su 40º período de sesiones han contribuido a aumentar la transparencia y la responsabilidad; han ayudado al PMA a planificar y administrar mejor sus recursos, tanto en el ámbito de los distintos proyectos como en un plano general; han mejorado, hasta cierto punto, la previsibilidad de los recursos; no siempre han sido observadas plenamente por algunos de los donantes principales, pese a los esfuerzos considerables que han desplegado; no han detenido la tendencia al alza de las contribuciones dirigidas ni la tendencia a la baja de las contribuciones no dirigidas, lo que ha reducido la flexibilidad en materia de reprogramación; han aumentado artificialmente las tarifas en concepto de costos de apoyo indirecto correspondientes a las actividades de desarrollo; y han requerido un proceso complicado y engorroso para establecer las tasas diferenciales de los CAI.
6. El Grupo de trabajo analizó exhaustivamente las recomendaciones propuestas en el Informe, pidió aclaraciones y ulteriores informaciones a la Secretaría, examinó los problemas y resolvió unánimemente recomendar a la Junta Ejecutiva la introducción de algunos cambios en las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA. A continuación se exponen los cambios sugeridos, y en el Apéndice 1 se presenta un glosario de los términos utilizados en el presente informe del grupo de trabajo.

RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE TRABAJO

El principio del reembolso del costo total por parte de los donantes

7. El Grupo de trabajo examinó algunos aspectos del principio del reembolso del costo total implícito en el modelo actual de recursos y financiación del PMA. Si bien reconoce la necesidad de que el PMA, así como su Estatuto, Reglamento General, Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada, se ajusten a las tendencias actuales en materia de financiación de las organizaciones de las Naciones Unidas para que el Programa pueda percibir la mayor cantidad posible de contribuciones adecuadas, el Grupo de trabajo sostiene firmemente que se debe seguir exigiendo a los donantes que sufragen la parte de todos los gastos conexos que corresponde a sus contribuciones. Con respecto a esto, señaló la necesidad de que el PMA identificara el costo del procesamiento de las contribuciones dirigidas y garantizara su total recuperación.

Recomendación 1.0

Que la Junta Ejecutiva tome nota de que el Grupo de trabajo sostiene el principio del reembolso del costo total por parte de los donantes en relación con la dotación de recursos del PMA; y que dicho principio siga siendo un elemento fundamental de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del Programa.

Reclasificación de los costos y recuperación de los CAI

8. En el modelo de recursos y financiación a largo plazo se introdujo la clasificación de los costos del PMA como costos operacionales directos (COD), costos de apoyo directo (CAD) y costos de apoyo indirecto (CAI). Los COD son los costos de los productos, su transporte marítimo y los costos conexos, y el transporte terrestre, el almacenamiento y la manipulación (TTAM). Los CAD corresponden a todos aquellos gastos contraídos por el PMA que están directamente relacionados con la prestación de apoyo a una operación, y



que no se registrarían si esa actividad cesase. A los donantes se les pide que sufraguen la parte prorrateada de los CAD correspondiente a cada una de las actividades a las que hacen aportaciones. Los CAI son gastos contraídos en relación con el mantenimiento de las funciones de la sede, las oficinas regionales y las oficinas en los países. Los costos en concepto de CAI se recuperan de los donantes mediante la aplicación de una tarifa aplicada por la Junta Ejecutiva para cada categoría de programas (desarrollo, operaciones prolongadas de socorro y recuperación, operaciones de urgencia, operaciones especiales). Cada donante tiene la responsabilidad de proporcionar efectivo para sufragar los CAI, con arreglo a las tarifas convenidas y en proporción a la magnitud de sus contribuciones.

9. En el Examen se señalan algunas dificultades que surgieron en la aplicación de las categorías de los costos y sus tarifas, a saber:
 - Las definiciones de las categorías no siempre se ajustan a la de otros organismos de las Naciones Unidas, lo cual crea una complicación innecesaria a los donantes al no tener una base común para comparar los presupuestos.
 - La tarifa en concepto de CAI del PMA para las actividades de desarrollo es desproporcionadamente elevada porque se incluyen algunos costos CAD.
 - La fijación de las diferentes tarifas en concepto de CAI correspondientes a cada categoría de programa es costosa desde el punto de vista administrativo y crea confusión.
 - La recuperación del presupuesto de AAP depende de las fluctuaciones de la distribución de las contribuciones entre todas las categorías de programas a causa de sus diferentes tarifas en concepto de CAI.
10. El Grupo de trabajo examinó las diversas opciones para la reclasificación de los costos como COD, CAD y CAI. El enfoque recomendado reduce la financiación con cargo a los CAI a los puestos del personal de la sede y de las oficinas regionales y sus costos conexos, y a una estructura mínima estándar de la oficina en el país. Dichos costos no se pueden adjudicar fácilmente a ninguna categoría de programas o actividad, y, por lo tanto, se distribuirán en partes iguales entre todas las categorías mediante la aplicación de una única tarifa en concepto de CAI que aprobará la Junta Ejecutiva.
11. La nueva definición de los CAD incluye los gastos de las oficinas en los países contraídos directamente en apoyo de las actividades del PMA, y los gastos adicionales de una estructura mínima estándar de las oficinas en los países financiada con cargo a los CAI. En algunos casos, se necesitará personal adicional en las oficinas regionales y en la sede para apoyar directamente las actividades; estos costos también se clasificarán como CAD.
12. La nueva definición de la categoría COD abarca todos los costos operacionales directos, incluidos algunos clasificados anteriormente como CAD o CAI.
13. Se exhorta a seguir desplegando esfuerzos para armonizar la terminología y la clasificación de los costos del PMA con las de otros programas y fondos de las Naciones Unidas.
14. El Grupo de trabajo considera que estos cambios resolverán los problemas derivados de la actual clasificación de los costos y de las tarifas diferenciales.

Recomendación 2.1

Que la nueva definición de costos operacionales directos (COD) incluya todos los insumos proporcionados por el PMA y utilizados directamente en las actividades por los beneficiarios, el gobierno del país beneficiario u otros asociados en la ejecución.



Recomendación 2.2

Que los costos de apoyo indirecto (CAI) sean los gastos contraídos en la dotación de personal y el funcionamiento de la sede y las oficinas regionales del PMA, y en una estructura mínima estándar de las oficinas en los países que no se puedan adjudicar fácilmente a ninguna categoría de programas ni actividad. Por otra parte, los costos de apoyo directo (CAD) comprenderán todos aquellos gastos contraídos por el PMA directamente relacionados con la prestación de apoyo a una actividad, y que no sean ni CAI ni COD.

Recomendación 2.3

Que, habida cuenta de las características singulares del Programa, el PMA siga participando activamente en la labor actual de armonización presupuestaria llevada a cabo por otros fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, tratando de utilizar la terminología y las definiciones que se acuerden para las distintas categorías de costos. En el proceso, el PMA identificará cuáles son los aspectos en los que la utilización que hace de los costos de apoyo difiere más de la de otros organismos y, cuando proceda, adoptará las mismas prácticas.

Recomendación 2.4

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 y CAD previstos para las actividades del bienio. El principio de la tasa única estará sujeto a revisión a través del proceso normal de determinación del presupuesto y podrá suprimirse por decisión de la Junta Ejecutiva. La tasa única se fijará para un bienio, pero podrá revisarse anualmente, si las circunstancias lo aconsejan.

Mecanismo de anticipo de los costos de apoyo directo (CAD)

15. La reclasificación de los costos agravará las dificultades que existen actualmente para obtener el efectivo para CAD necesario para poner en marcha una actividad y realizar sus fases de transición e iniciales antes de tener la confirmación de alguna contribución o de contribuciones suficientes. Los servicios actuales de financiación anticipada, tales como la Reserva Operacional y la Cuenta de Respuesta Inmediata, se limitan a una categoría particular de programas o no pueden utilizarse antes de que los donantes confirmen sus contribuciones. Otra dificultad consiste en la falta de medios para compensar los déficit relativos a los CAD que se produzcan como consecuencia de una financiación insuficiente de las actividades. Además de la creación de un fondo de operaciones para financiar por anticipado los CAD y facilitar los medios para cubrir los déficit, se examinaron también otros enfoques posibles.
16. El Grupo de trabajo reconoce que el PMA necesita un mecanismo para financiar por anticipado los CAD y pidió a la Secretaría que proporcionara a la Junta Ejecutiva información detallada sobre tres opciones posibles: la creación de un fondo nuevo, la modificación de un fondo o una cuenta actual, o el establecimiento de un mecanismo de garantía.

Recomendación 3.0

Que la Junta Ejecutiva reconozca la necesidad de disponer de un mecanismo de financiación anticipada de los CAD que permita al PMA comprometer y utilizar fondos de apoyo directo antes de que los donantes confirmen sus contribuciones. La Junta pide a la Secretaría que, en su primer período de sesiones ordinario de 1999, le facilite información detallada sobre tres



opciones posibles: la creación de un fondo nuevo, la modificación de un fondo o una cuenta actual, o el establecimiento de un mecanismo de garantía. También en dicho período de sesiones se presentarán las observaciones formuladas por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y el Comité de Finanzas de la FAO.

Utilización de los ingresos por concepto de intereses y el Fondo General

17. En los Artículos 11.2 y 11.3 del Reglamento Financiero se autoriza al Director Ejecutivo a invertir los haberes que no sean indispensables inmediatamente, y se estipula que los ingresos que resulten de inversiones se acrediten a la cuenta especial pertinente, cuando proceda, y en todos los otros casos al Fondo General como ingresos varios. El Grupo de trabajo estudió la manera en que podría utilizarse el Fondo General.
18. El Grupo de trabajo tomó nota de que algunos donantes no podían permitir que el PMA retuviera o reprogramara los saldos no utilizados y los intereses devengados sobre sus contribuciones.
19. El Grupo de trabajo no considera conveniente que se utilice el Fondo General para cubrir partidas de gastos ordinarios del presupuesto. Está de acuerdo con que se utilice para sufragar partidas de gastos extraordinarios, tales como el Programa de Mejora de la Gestión Financiera, o para financiar los déficit derivados de desequilibrios marginales entre la recuperación total de los CAI y el presupuesto de AAP. Según el Grupo de trabajo, la Secretaría podría hacer periódicamente propuestas a la Junta Ejecutiva sobre cómo utilizar el Fondo General.

Recomendación 4.0

Que la Secretaría presente recomendaciones a la Junta Ejecutiva sobre cómo utilizar el Fondo General, y que dichas recomendaciones se refieran a fines específicos extraordinarios más que a partidas periódicas, y puedan incluir la financiación de los déficit derivados de desequilibrios marginales entre la recuperación total de los CAI y el presupuesto de AAP.

Observancia del principio del reembolso del costo total

20. Tras haber decidido recomendar que el reembolso del costo total por parte de los donantes siguiera siendo un elemento fundamental en las políticas de recursos y financiación a largo plazo del Programa, el Grupo de trabajo tomó en consideración las circunstancias en las que podía ser conveniente que el PMA adoptara medidas especiales para asegurarse el reembolso del costo total, con objeto de aumentar al máximo sus posibilidades de obtener los recursos adecuados. Después de haber examinado diversas categorías de donantes actuales y posibles, y sus necesidades particulares en cuanto a los diferentes tipos de contribuciones que podían realizar, decidió recomendar que, para fomentar las contribuciones, se aplicara un cierto grado de flexibilidad, salvaguardando siempre el principio del reembolso del costo total.

Recomendación 5.0

Que cuando 1) se ofrezcan al PMA contribuciones de productos o servicios adecuados por parte de donantes no habituales; y 2) el donante no pueda proporcionar dinero en efectivo para sufragar los costos de apoyo indirecto, apoyo directo y operacionales directos conexos, el PMA asegure la recuperación total de los costos de la siguiente manera:

- invitando a los donantes habituales a que proporcionen el dinero para sufragar dichos costos; o



- en el caso de contribuciones en productos, monetizando parte de la contribución, si procede y es eficaz en función de los costos.

En todos estos casos, el PMA debe tener la seguridad de que 1) la aceptación de la contribución redunde en interés del Programa y del grupo o grupos beneficiarios; y 2) que el donante no requiere un informe desproporcionado sobre su contribución, ni recaer sobre el PMA una carga administrativa onerosa.

En casos excepcionales, el Director Ejecutivo podrá eximir del requisito de identificar los recursos en efectivo complementarios, tal como se menciona *supra*, y recurrir al Fondo General del PMA cuando tenga la seguridad de que dicha decisión redunde en beneficio de los intereses del Programa.

En el período de sesiones anual se informará brevemente y con regularidad a la Junta Ejecutiva sobre este tipo de contribuciones y sobre las circunstancias de su aceptación.

Contribuciones en especie para las actividades realizadas con cargo a los CAD y CAI

21. El Grupo de trabajo reconoció que las contribuciones en especie destinadas a sufragar los CAD podían reducir los CAI conexos, y que sería posible reducir o suprimir las tarifas establecidas en concepto de CAI sin contravenir el principio del reembolso del costo total.

Recomendación 6.1

Que para las contribuciones en especie destinadas a sufragar los CAD se exija la aplicación de las tarifas establecidas en concepto de CAI. Pero la Directora Ejecutiva tiene la facultad de reducir o eximir de la aplicación de dichas tarifas siempre que se den las siguientes condiciones:

- a) que no se exija un informe especial en relación con dicha contribución, ni represente una carga administrativa adicional; o
- b) que el costo en concepto de CAI no represente un importe significativo y la supresión de los CAI redunde en el interés de los beneficiarios del PMA.

En su período de sesiones anual se informará a la Junta Ejecutiva periódicamente y en todo detalle, sobre este tipo de contribuciones.

22. El Grupo de trabajo consideró innecesario el reembolso de los CAI por parte de los donantes que contribuyen a las actividades administrativas y de apoyo a los programas (AAP) o actividades similares, dado que la recuperación de los CAI es para financiar el AAP.

Recomendación 6.2

Que las contribuciones a la categoría de los CAI con las que se sufragan costos administrativos y de apoyo a los programas (AAP) o costos similares estén exentas de las tarifas en concepto de CAI, a condición de que los donantes no requieran un informe especial sobre sus contribuciones y que éstas sean no vinculadas y no comporten condiciones especiales.



Aplicación de los CAI a los servicios bilaterales

23. Algunos donantes han pedido al PMA que preste servicios relacionados con el seguimiento de sus contribuciones para actividades bilaterales. La Junta Ejecutiva no ha fijado una tarifa en concepto de CAI para los servicios de seguimiento.

Recomendación 7.0

Que el PMA siga prestando servicios bilaterales, incluso los relacionados con el seguimiento de las contribuciones, con arreglo al principio del reembolso del costo total.

Aumento de las contribuciones multilaterales, anticipadas y no vinculadas

24. El Grupo de trabajo examinó las fuentes y las ventanillas de financiación del PMA (multilateral, multilateral dirigida y bilateral). Tomó nota del escaso margen de flexibilidad con que cuenta el PMA para reprogramar las contribuciones dirigidas, así como de la tendencia al alza de las contribuciones dirigidas y la tendencia a la baja de las contribuciones no dirigidas. Se reconoció que la eficacia y eficiencia del PMA aumentarían, en cierta medida, si la mayor parte de las contribuciones o todas ellas fueran anticipadas, no dirigidas, no vinculadas y multilaterales.
25. Como medio para aumentar la flexibilidad de los recursos se aceptó la ampliación de los llamamientos y de las consultas sobre recursos, de suerte que incluyeran varias operaciones de urgencia o de socorro o actividades de desarrollo, y una utilización flexible de las contribuciones dentro de los sectores abarcados por el llamamiento/consulta. Esas contribuciones flexibles a llamamientos amplios se contabilizarán como contribuciones multilaterales. Las contribuciones dirigidas por los donantes a actividades concretas en el marco de llamamientos amplios o que requieran la presentación de informes especiales se considerarán contribuciones multilaterales dirigidas.

Recomendación 8.1

Que el PMA efectúe llamamientos y consultas sobre recursos más amplios. Las contribuciones a dichos llamamientos, para los cuales el PMA determinará la actividad en la que se empleará la contribución y el modo en que se utilizará, se considerarán contribuciones multilaterales. Las contribuciones efectuadas en respuesta a llamamientos para operaciones simples se considerarán contribuciones multilaterales dirigidas.

26. La presentación de informes normalizados del PMA sobre proyectos a los donantes en relación con las contribuciones multilaterales y multilaterales dirigidas proporcionará las mismas informaciones a todos los donantes que utilizan la ventanilla multilateral, con un reconocimiento por sus contribuciones que servirá de estímulo para futuras contribuciones multilaterales.

Recomendación 8.2

Que en los informes normalizados del PMA sobre proyectos se indiquen los donantes que han efectuado contribuciones multilaterales al proyecto en cuestión.

27. El Grupo de trabajo examinó las resoluciones 50/227 y 52/203 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la nota A52/847 del Secretario General. Dichos textos se refieren a futuras fuentes de financiación para el desarrollo en todo el sistema de las Naciones Unidas y contemplan nuevas fuentes de financiación, incluso del sector privado. El Grupo de trabajo convino en que el PMA siguiera investigando las posibilidades de diversificar



sus fuentes de financiación. También decidió recomendar a la Junta que entablara, en un futuro cercano, un debate de fondo sobre una estrategia de financiación del PMA para el futuro, de conformidad con lo acordado por los Estados Miembros en la Resolución 50/227 de la Asamblea General.

Recomendación 8.3

El PMA seguirá dialogando con los Estados Miembros y otros donantes a fin de encontrar instrumentos más eficaces para promover las contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas. De conformidad con la Resolución 50/227 de la Asamblea General investigará las posibilidades y los medios de diversificar sus fuentes de financiación. Además, celebrará lo antes posible un debate de fondo sobre una estrategia de financiación del PMA para el futuro.

Flexibilidad en la utilización de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI)

28. El Grupo de trabajo examinó cómo el PMA podía responder rápidamente a las nuevas circunstancias que se habían registrado en las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y en las operaciones de urgencia (OU) en curso. Hace falta un mecanismo de respuesta rápida que permita al Programa intervenir cuando dichas situaciones se conviertan en nuevas operaciones de urgencia. Se llegó a la conclusión de que para cubrir las OPSR y OU debía ampliarse la utilización de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI), con sujeción a la disponibilidad de los fondos necesarios, reembolsando los adelantos de la CRI con las contribuciones recibidas para esas nuevas operaciones. Dado que la CRI es tanto una cuenta rotatoria como renovable, no se considera necesario aumentar el nivel objetivo pero sí aumentar las contribuciones renovables para mantener una reserva adecuada. Con esa finalidad, los saldos no utilizados de las OPSR y OU podrían emplearse para reponer la CRI con el acuerdo de los donantes interesados.

Recomendación 9.1

Que, en casos excepcionales, cuando las OU y las OPSR en curso se conviertan en nuevas operaciones de urgencia, la CRI se utilice para cubrir las necesidades inmediatas de más alimentos, la logística y otros cosas no alimentarios. Sobre dichos usos de la CRI se informará anualmente a la Junta Ejecutiva.

Recomendación 9.2

Que, con el acuerdo de los donantes interesados, la CRI se reponga con el saldo no utilizado de las contribuciones a las OU y OPSR que ya han concluido o que ya no necesiten más recursos.

Utilización flexible de las contribuciones dirigidas

29. Algunos donantes han pedido que sus contribuciones multilaterales dirigidas se distribuyan entre varias actividades del PMA. Esto crea a veces problemas de rentabilidad cuando la contribución a cada una de las actividades resulta demasiado reducida.
30. El Grupo de trabajo examinó otros medios para que las contribuciones pudieran utilizarse con mayor flexibilidad y, por consiguiente, con mayor eficacia y eficiencia. Convino en que sería de ayuda para el PMA una mayor flexibilidad de los donantes sobre las cantidades y los productos que debían suministrar/comprar y la reorientación de los ahorros obtenidos de las contribuciones.



Recomendación 10.1

Que la Junta Ejecutiva exhorte a los donantes a que se aseguren de que las contribuciones efectuadas a través de la ventanilla de financiación multilateral dirigida, y distribuidas entre varios proyectos u operaciones, sean rentables para cada actividad a la que se destinan; y que las contribuciones dispersas, que incrementan los costos, se acepten con la condición de que se reembolsen totalmente los costos adicionales resultantes.

Recomendación 10.2

Que la Junta Ejecutiva exhorte a los donantes a ser lo más flexibles posible en las condiciones que fijen respecto de la utilización de sus contribuciones. Al fijar dichas condiciones, por ejemplo los tipos y cantidades de productos que hay que comprar, es preciso que tengan en cuenta que cambios de la situación operacional pueden hacer que la contribución se vuelva inadecuada y obligar a una renegociación que reduciría la eficacia.

Recomendación 10.3

Que la Junta Ejecutiva exhorte a los donantes a que consientan al PMA reorientar los saldos no utilizados de sus contribuciones a otras operaciones, y se pida al PMA que negocie activamente dichas reorientaciones.

Reducción de las condiciones que establecen los donantes sobre el terreno

31. Las condiciones que establecen algunos donantes sobre el terreno han contribuido significativamente a hacer más compleja y difícil la gestión de los recursos y de las actividades y a aumentar los costos para el PMA. El Grupo de trabajo convino en que las condiciones establecidas por los donantes se redujeran al mínimo, se ajustaran a los planes básicos de la operación/proyecto del PMA y, los gastos adicionales que supusieran, se cargasen al donante interesado.

Recomendación 11.0

Que las condiciones establecidas por los donantes sobre el terreno no sean incompatibles con los planes básicos de la operación/proyecto del PMA, no acarreen consecuencias negativas en materia de rentabilidad, y la presentación de informes se adapte a los informes normalizados sobre proyectos presentados por el PMA a los donantes. Cuando las condiciones establecidas por un donante sobre el terreno suponga costos adicionales, éstos se cargarán al donante interesado.

EJECUCIÓN DE LAS PRESENTES RECOMENDACIONES

32. Si la Junta acepta las recomendaciones del Grupo de trabajo expuestas en el presente informe, será necesario redactar el texto exacto de los cambios que se tendrán que introducir en el Estatuto y el Reglamento General, y en el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada. Con sujeción al asesoramiento jurídico pertinente, el Grupo de trabajo estima que el único artículo del Estatuto que deberá cambiarse es el XIII.2 sobre las contribuciones. Los organismos de los que depende el PMA tendrán que examinar los cambios que se introduzcan en el Estatuto y el Comité de Finanzas de la FAO y la CCAAP tendrán que prestar asesoramiento a la Junta sobre los cambios necesarios en el Reglamento Financiero. La Directora Ejecutiva presentará la Reglamentación Financiera



Detallada, debidamente revisada, a la Junta a título informativo. El Grupo de trabajo considera conveniente que las políticas revisadas entren en vigor desde el principio del bienio 2000-2001.

Recomendación 12.0

Que la Junta Ejecutiva pida a la Secretaría que prepare los cambios que se tengan que introducir en el Estatuto y el Reglamento Financiero, y en el Reglamento del PMA, como consecuencia de sus decisiones sobre las políticas de recursos y financiación a largo plazo; y los presente a los órganos pertinentes para su examen y aprobación, con vistas a que todos los cambios entren en vigor a partir del 1° de enero del año 2000.



APÉNDICE 1: GLOSARIO DE LOS TÉRMINOS UTILIZADOS EN EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO

Nota: Estas definiciones entrarán en vigor solamente si la Junta Ejecutiva decide adoptar las recomendaciones del Grupo de trabajo sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo.

Contribución anticipada. Una contribución anunciada y confirmada en una conferencia bienal sobre promesas de contribuciones convocada conjuntamente por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO, o en cualquier momento antes del inicio del año civil, a la que se puede recurrir en el siguiente año civil o en los años sucesivos.

Contribución multilateral . Una contribución respecto de la cual el PMA determina el programa en el país o las actividades en los cuales se utilizará la contribución y la manera en que se empleará, o una contribución efectuada como respuesta a un llamamiento amplio realizado por el PMA. En dichos casos, el donante considerará como prueba suficiente del cumplimiento de sus propias exigencias los informes presentados a la Junta.

Contribución multilateral dirigida. Una contribución que no sea una respuesta a un llamamiento amplio efectuado por el PMA, o por el PMA y otros organismos, que, a petición del donante, el PMA dedicará a una actividad o a diversas actividades específicas emprendidas por el PMA, o a un programa o a diversos programas en los países concretos.

Contribución no dirigida. Una contribución que no se limita a una actividad particular del PMA, pero cuya utilización puede ser limitada por el contribuyente a una categoría de programas.

Contribución no vinculada. Una contribución que no se limita a los servicios, bienes o productos procedentes de un determinado país fuente, ya sea del contribuyente o de otro especificado por el contribuyente.

Costo de apoyo directo (CAD). Los gastos contraídos por el PMA que están directamente relacionados con la prestación de apoyo a una actividad, y que no son ni costos de apoyo indirecto ni costos operacionales directos.

Costo de apoyo indirecto (CAI). Los gastos contraídos en relación con la dotación de personal y el funcionamiento de la sede y las oficinas regionales del PMA, y la estructura mínima estándar de las oficinas en los países, que no pueden adjudicarse fácilmente a ninguna categoría de programas ni actividad.

Costo operacional directo (COD). Los gastos contraídos por el PMA en relación con el suministro de insumos para actividades, que son utilizados directamente por los beneficiarios, el gobierno del país receptor o los demás asociados en la ejecución, incluidos los costos de los productos, el transporte marítimo y costos conexos, y el transporte terrestre, el almacenamiento y la manipulación (TTAM).

Donante habitual. Un contribuyente del PMA que figura en las listas D o E de la lista de Estados Miembros de las Naciones Unidas y la FAO para las elecciones de miembros de la Junta Ejecutiva del PMA, a menos que también sea reconocido como un país en transición; la Comunidad Europea y Arabia Saudita.

Donante no habitual. Cualquier contribuyente del PMA que no es por definición un donante habitual (véase la definición *supra*).



Llamamiento amplio. Un llamamiento efectuado por el PMA, o por el PMA conjuntamente con otros organismos, en favor de una operación regional o varias operaciones separadas.

País en transición. Los países a los que se refiere el documento E/1998/50 (sección 8) del ECOSOC, de 17 de junio de 1998, como “países con economías en transición”, a saber: Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República Checa, Rumania, los estados herederos de la República Federal Socialista de Yugoslavia, los miembros de la Comunidad de Estados Independientes, y los estados bálticos.



ANEXO

R<F/1998/1
20 de abril de 1998



Examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA

Informe unificado



ÍNDICE

	Página
I. Consideraciones importantes y lista de recomendaciones finales	17
II. Panorama histórico	22
III. Marco del examen	23
IV. Evaluación y recomendaciones	24
A) Aplicación del principio de reembolso del costo total	25
B) Previsibilidad y flexibilidad de los recursos del PMA	39
C) Políticas de gestión, sistemas y controles financieros	46
Anexo I: Estudio comparativo entre el mecanismo de dotación de recursos y financiación del PMA y los del PNUD, el UNICEF y la OACNUR	49
Anexo II: Tratamiento de los Costos operacionales directos, Costos de apoyo directo y Costos de apoyo indirecto (3 de marzo de 1998)	67



I. CONSIDERACIONES IMPORTANTES Y LISTA DE RECOMENDACIONES FINALES

Consideraciones importantes

1. Las políticas de recursos y financiación a largo plazo establecieron una vinculación clara entre el nivel general de recursos de los que el PMA probablemente podría disponer para cada categoría de programas y la financiación de los gastos de apoyo conexos, tanto directos como indirectos. Esta claridad ha ayudado al PMA a planificar y administrar sus recursos, tanto en el ámbito de los distintos proyectos como en un plano general.
2. El presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP), los gastos de transporte, los artículos no alimentarios, los servicios y otros gastos de apoyo se proporcionan con mayor seguridad según las contribuciones recibidas. Pero la cuantía del volumen total de los recursos y el momento de su recepción siguen siendo todavía en gran parte imprevisibles para el PMA en el medio y largo plazo.
3. La comunidad de donantes apoya firmemente las políticas de recursos y financiación a largo plazo, pero por lo que se refiere a la aplicación del principio del reembolso del costo total, algunos de los donantes principales encuentran todavía dificultad para aceptar totalmente las políticas aprobadas por el órgano rector.
4. En 1997, la cuantía de las contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas disminuyó al 18 por ciento de los recursos totales. Cabe reconocer que el modelo de dotación de recursos y financiación elaborado en el marco de las políticas de recursos y financiación a largo plazo no incluye un mecanismo intrínseco que exhorte a los donantes a proporcionar contribuciones adelantadas y no vinculadas.
5. El hecho de que las contribuciones sean cada vez más dirigidas ha comportado problemas de rentabilidad por el envío de volúmenes exiguos, la dedicación de un tiempo excesivo a la negociación de contribuciones específicas, y la imposibilidad de reprogramar con flexibilidad los ahorros de una operación a otra. Limita, además, la capacidad del PMA para gestionar de manera óptima la cuantía total de los recursos disponibles. Por lo tanto, para que el PMA pueda utilizar de manera eficaz y eficiente los recursos disponibles, es preciso que las contribuciones de los donantes sean más flexibles.
6. Por razones históricas, las oficinas del PMA en los países que se ocupan habitualmente de actividades de desarrollo dependen en mayor medida del presupuesto de AAP, mientras que aquéllas que se dedican a las situaciones de urgencia se financian en su mayor parte, o bien exclusivamente, con cargo a los costos de apoyo directo (CAD). Este procedimiento contribuye a aumentar la tasa de los costos de apoyo indirecto (CAI) para el desarrollo.
7. El proceso y los resultados del presupuesto bienal de 1998-99 indicaron que el órgano rector no podía aceptar la inestabilidad de las tasas en concepto de CAI derivadas del estudio de costos. Algunos consideraron demasiado complicado y engorroso el proceso seguido para la determinación de las tasas correspondientes a las CAI, y la utilización de tasas diferenciales para las categorías de programas.
8. En el PNUD, el UNICEF y la OACNUR, los costos relativos a la gestión, administración y apoyo a los programas aprobados/reglamentarios se financian con cargo a las contribuciones ordinarias (básicas) y no se basan sobre tasas o tarifas. El sistema de recuperación del PMA es único en el sentido de que no existe una distinción clara entre



recursos ordinarios y de otro tipo, y el sistema del reembolso del costo total se basa íntegramente sobre las tasas o tarifas cargadas directamente a los distintos proyectos y actividades. En el estudio comparativo se señala que este procedimiento crea una situación de inestabilidad para el PMA en cuanto a la financiación de sus costos relativos a la gestión, administración y apoyo a los programas, ya que las cantidades efectivas recuperadas difieren inevitablemente de las previsiones.

9. En relación con la ejecución de los programas, se ha observado que los costos del PMA relativos a la gestión, administración y apoyo a los programas son inferiores a los del PNUD, el UNICEF y la OACNUR, pese al hecho de que en las categorías de los costos de apoyo del PMA (CAI y CAD) se incluyen partidas de gastos que otros organismos consideran como parte de la ejecución de sus programas. Aunque dicha comparación no debería tomarse al pie de la letra, dada la naturaleza diferente de las operaciones, en el estudio se plantea la cuestión de si los costos de apoyo comparativamente bajos del PMA constituyen un signo de eficacia o, por el contrario, de economías no reales que repercuten negativamente en la capacidad administrativa y de programación del PMA.
10. Los esfuerzos realizados por todo el sistema de las Naciones Unidas para lograr una mayor armonización de sus presentaciones presupuestarias y asuntos conexos llevan a pensar que en las decisiones adoptadas respecto de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA se tienen que tener en cuenta estas cuestiones.

LISTA DE RECOMENDACIONES FINALES

Reclasificación de los costos

Recomendación 1.1

11. En la nueva definición de costos operacionales directos (COD) se incluirán todos los insumos de los proyectos utilizados directamente en las operaciones/proyectos por los beneficiarios, el gobierno del país beneficiario u otros asociados en la ejecución.

Recomendación 1.2

12. Se financiarán con cargo a los costos de apoyo indirecto (CAI) la Sede, la oficina regional y una estructura mínima estándar de la oficina en el país. Con cargo a los CAD se financiarán los gastos variables o adicionales realizados por una oficina del PMA en el país para apoyar las actividades del PMA, tanto de desarrollo como de socorro, en dicho país.

Recomendación 1.3

13. El PMA seguirá participando activamente en la labor actual de armonización presupuestaria llevada a cabo por otros fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, tratando de utilizar la terminología y definiciones que se acuerden para las distintas categorías de costos. En el proceso, el PMA identificará cuáles son los aspectos en los que la utilización que hace de los costos de apoyo difiere más de la de otros organismos, y examinará aquellos aspectos que puedan necesitar un refuerzo.



Recuperación de los CAI

Recomendación 2.1

14. Se abolirán las tasas diferenciales de los CAI para las distintas categorías de programas y se aplicará una tasa única calculada en función del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) aprobado por la Junta Ejecutiva teniendo en cuenta el nivel de actividades previstas para el bienio.

Recomendación 2.2

15. La tasa única en concepto de CAI se fijará para un bienio, pero podrá revisarse anualmente, si las circunstancias lo aconsejan.

Mecanismo de anticipo de los CAD

Recomendación 3

16. Se creará un fondo de operaciones que permita al PMA asignar y utilizar fondos de CAD y cubrir los déficit de CAD antes de que los donantes confirmen sus contribuciones.

Utilización de los ingresos por concepto de intereses

Recomendación 4

17. Los ingresos por concepto de intereses se utilizarán para:
- a) financiar y reponer el Fondo de operaciones;
 - b) financiar cualquier diferencia que hubiera entre la recuperación total de los CAI y el presupuesto AAP; y
 - c) reducir la tasa de los CAI para el siguiente período presupuestario o financiar actividades, tales como las del FMIP, e iniciativas relacionadas con la problemática de género.

Observancia del principio del reembolso del costo total

Recomendación 5.1

18. Los Estados Miembros y los donantes examinarán la cuestión de la observancia del principio del reembolso del costo total por parte de los países/donantes económicamente avanzados para llegar a acuerdos que puedan satisfacer mejor las necesidades de todos los interesados.

Recomendación 5.2

19. Se examinará nuevamente el Artículo XIII.2 del Estatuto de suerte que el Programa tenga la facultad de negociar contribuciones de terceras partes o recurrir al Fondo General para sufragar las necesidades de efectivo que conllevan las contribuciones de países en transición, ONG o empresas privadas. De forma general, será aplicable la tarifa establecida y los costos conexos, excepto cuando la Directora Ejecutiva considere que su supresión redundaría en beneficio del Programa.



Contribuciones en especie para las actividades realizadas con cargo a los CAD Y CAI

Recomendación 6.1

20. A las contribuciones en especie para las actividades realizadas con cargo a la categoría de CAD se aplicará la tarifa estipulada en concepto de CAI cuando la administración de dichas contribuciones suponga gastos generales para el PMA. En los demás casos, la Directora Ejecutiva tendrá la facultad de reducir o suprimir las tarifas establecidas en concepto de CAI si ello redundará en beneficio del Programa.

Recomendación 6.2

21. Las contribuciones en especie para la categoría de CAI con las que se sufragan costos de AAP estarán exentas de las tarifas en concepto de CAI, a condición de que el donante no requiera un informe especial sobre su contribución. Además, esas contribuciones habrán de ser no vinculadas y no deberán comportar condiciones especiales.

Aplicación de una tarifa en concepto de CAI para los servicios bilaterales

Recomendación 7

22. Los servicios bilaterales se seguirán prestando con arreglo al principio del reembolso del costo total. Dado que el PMA ha estado prestando servicios no sólo para la compra y el transporte, sino también para el seguimiento de las contribuciones, se establecerán tarifas en concepto de CAI para cubrir los tres servicios.

Aumento de las contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas

Recomendación 8.1

23. El PMA tratará de aumentar la proporción de las contribuciones efectuadas a través de la ventanilla multilateral por medio de llamamientos más amplios.

Recomendación 8.2

24. En los informes normalizados (sobre proyectos) se indicarán también los donantes que aportan contribuciones multilaterales.

Recomendación 8.3

25. El PMA seguirá dialogando con los Estados Miembros y los donantes sobre la posibilidad de encontrar instrumentos más eficaces para promover las contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas.

Flexibilidad en la utilización de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI)

Recomendación 9.1

26. El uso de la CRI se ampliará para cubrir los costos de las necesidades de alimentos, la logística y otros artículos no alimentarios en las operaciones de urgencia (OU) y las operaciones para situaciones prolongadas de socorro (OPS) en curso cuando las condiciones operacionales cambian bruscamente. En esos casos, por razones de transparencia, se informará anualmente acerca de tales usos.



Recomendación 9.2

27. Para facilitar esta ampliación de su utilización, la CRI se repondrá con los saldos no utilizados de las contribuciones destinadas a operaciones ya terminadas o que ya no necesiten los recursos no empleados, con el acuerdo de los donantes interesados.

Uso flexible de las contribuciones dirigidas

Recomendación 10.1

28. Si bien es cierto que el sistema de recursos y financiación a largo plazo admite el fraccionamiento de las donaciones dirigidas a través de la ventanilla de financiación multilateral, se exhorta a los donantes a que la contribución para una operación determinada alcance un volumen que permita administrar los recursos de forma eficiente en función de los costos.

Recomendación 10.2

29. Se exhorta a los donantes a que consientan un uso más flexible de sus contribuciones, otorgando al PMA la facultad de decidir sobre la utilización de sus donaciones, en lo que se refiere a productos y cantidades.

Recomendación 10.3

30. El PMA negociará activamente la reorientación de los ahorros hacia las diferentes operaciones, y se exhorta a los donantes a que acepten con mayor flexibilidad tal reorientación.

Reducción de las condiciones establecidas por los donantes en el terreno

Recomendación 11

31. Las condiciones establecidas por los donantes en el terreno se ajustarán a los planes de los proyectos/operaciones del PMA; no acarrearán consecuencias negativas en lo que se refiere a la eficacia en función de los costos; la rendición de informes se ajustará a los informes normalizados que el PMA presenta a los donantes.

Nota: Si se adoptan algunas de las recomendaciones anteriores, se tendrán que introducir modificaciones en el Estatuto, el Reglamento General y el Reglamento Financiero



II. PANORAMA HISTÓRICO

A continuación se ofrece una breve sinopsis cronológica sobre el proceso recorrido por el PMA hasta la aprobación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo:

Diciembre 1991: CPA/ 32	Se informó al CPA de que se había planteado un problema de metálico debido a que las contribuciones de los donantes no habían alcanzado el total de un tercio que se requería en el marco de las Normas Generales del PMA para las promesas ordinarias, y por lo tanto resultaban insuficientes para cubrir las necesidades en efectivo del Programa. El Comité aprobó las medidas provisionales de reembolso de los costos de apoyo consistentes en un recargo del cuatro por ciento sobre las contribuciones a la RAIE y las OPR, y del diez por ciento sobre las operaciones de urgencia complejas. were
Noviembre 1992: CPA /34	La Directora Ejecutiva presentó un informe sobre la situación de caja y algunas propuestas de financiación y operaciones a largo plazo. Se logró el consenso sobre dos principios básicos, a saber, que cada programa efectuara los pagos por su propia cuenta y que, en un determinado año o bienio, la salida de caja no superara las entradas en efectivo.
Octubre 1993: CPA /36	Se expresaron dudas acerca de la disponibilidad de recursos para financiar los gastos de AAP para 1994-95. Se tomó nota de la propuesta de aumentar del cuatro al cinco por ciento el nivel de reembolso con cargo a las OPR y las RAIE. El Comité pidió que se ultimara el estudio de determinación de costos con el fin de establecer los costos efectivos de las distintas actividades del PMA y de facilitar información básica para el examen de los cambios introducidos en el sistema de reembolso de los gastos de apoyo.
Mayo 1994: CPA /37	Se presentó al CPA un documento sobre los recursos del PMA y su financiación (CPA:37/8-A “Situación de los recursos del PMA”). Se demostró que el componente en efectivo de las promesas ordinarias no era suficiente para sufragar los gastos tanto operacionales como de AAP. En el marco del sistema en uso no existía ninguna modalidad específica que permitiera al PMA obtener la financiación necesaria para los gastos de AAP, dado que las contribuciones en efectivo y en productos efectuadas a través de varias ventanillas, sin financiar de manera específica los costos administrativos, habían contribuido en gran medida a crear una situación de incertidumbre financiera en el ámbito del PMA y a que no pudiera preverse su financiación.
Diciembre 1994: CPA/38	El CPA estableció el Grupo de Trabajo Oficial sobre Opciones Relativas a las Políticas de Recursos y Financiación a Largo Plazo del PMA.
Noviembre 1995: CPA/40	Se presentó al CPA el informe final de Grupo de Trabajo sobre Opciones Relativas a las Políticas de Recursos y Financiación a Largo Plazo del PMA, y el CPA aprobó la recomendación del Grupo de Trabajo.
Enero 1996	El PMA empezó a aplicar las políticas de recursos y financiación a largo plazo.



32. Las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA se basaron sobre el principio del “reembolso del costo total”. Este principio se aplica, en general, para la financiación voluntaria de las actividades operacionales del PMA, así como de su estructura administrativa y de gestión. Se aprobó un nuevo modelo de dotación de recursos basado en una estructura formada por categorías de programas (desarrollo, situaciones prolongadas de socorro, situaciones de urgencia y operaciones especiales), ventanillas de financiación (multilateral, multilateral dirigida y bilateral), y las categorías de costos (costos operacionales directos (COD), costos de apoyo directo (CAD) y costos de apoyo indirecto (CAI)). El modelo requiere que en las contribuciones de los donantes se incluyan los costos efectivos de los productos y el transporte, la parte prorrateada de los costos de TTAM y los costos de apoyo directo de un proyecto, y los costos de apoyo indirecto conexos de las distintas categorías de programas, con arreglo a una tarifa establecida por estudios periódicos de determinación de costos para asegurar el reembolso del costo total.

III. MARCO DEL EXAMEN

33. Una de las recomendaciones del Grupo de trabajo oficial sobre las políticas de recursos y financiación a largo plazo, aprobada por el CPA en su 40° período de sesiones, estipulaba “...que al final del primer bienio de la puesta en vigor del nuevo modelo, la Secretaría examine su funcionamiento y presente un informe al órgano rector sobre su eficiencia y eficacia, junto con recomendaciones de mejoras o cambios”; (CFA 40/5, párrafo 22 r).
34. El objetivo del examen es formular recomendaciones destinadas a mejorar las políticas de recursos y financiación a largo plazo y sus prácticas de gestión, con vistas a lograr la mayor eficacia operativa posible sobre la base del reembolso del costo total y la transparencia.
35. Se consideró importante que en el proceso del examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo se analizaran a fondo, y en forma abierta, transparente y participativa, las experiencias y opiniones de los Estados Miembros y los donantes. Teniendo esto en cuenta, la Secretaría comenzó a examinar el alcance de la labor en una reunión informal de consulta, celebrada el 20 de noviembre de 1997. Con posterioridad, se realizó una serie de reuniones consultivas para recabar la opinión de los Estados Miembros y los donantes sobre las conclusiones preliminares y las recomendaciones de la Secretaría.
36. La Secretaría distribuyó un cuestionario a los Estados Miembros y donantes para evaluar sus experiencias y recabar sus respectivas opiniones. Otro conjunto de cuestionarios fue distribuido entre las oficinas del PMA en los países y los despachos regionales para conocer sus experiencias con respecto a las repercusiones de las políticas de recursos y financiación a largo plazo en asuntos operacionales. Los resultados de dichos cuestionarios se recogen, cuando procede, en el presente informe unificado.
37. Se encargó la realización de un estudio en el que se comparara el mecanismo de dotación de recursos y financiación del PMA con los de los principales fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, a saber: el PNUD, el UNICEF, y la OACNUR. Los resultados principales de dicho estudio comparativo y sus consecuencias para el PMA se examinan en el presente informe unificado. El estudio comparativo figura en el Anexo I.



LIMITACIONES DEL EXAMEN

38. Muchos aspectos de la ejecución de las políticas de recursos y financiación a largo plazo se fueron introduciendo gradualmente durante el bienio 1996-97. Las medidas necesarias para la aplicación de las nuevas políticas incluyen modificaciones del plan contable, cambios sustanciales en los sistemas financieros y de información, la introducción de un modelo referente al transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) de los productos, la elaboración de modelos normalizados para la presentación de informes, y la revisión de un cierto número de prácticas operacionales y de dotación de recursos. La Junta Ejecutiva, con la asistencia de la Secretaría, llevó a cabo el prolongado proceso de revisión de las Normas Generales y el Reglamento Financiero. Todavía se están realizando cambios en algunos sistemas y, a medida que se ha ido adquiriendo experiencia en estos dos años de aplicación de las políticas, se han ido modificando algunos procedimientos.
39. Es importante tener en cuenta que no todas las dificultades experimentadas por el PMA en el pasado en el ámbito de la dotación de recursos y la financiación pueden resolverse por completo mediante las nuevas políticas de recursos y financiación a largo plazo, puesto que algunas dependen de factores de alcance más general. Entre ellos cabe mencionar las tendencias mundiales de la ayuda alimentaria y el multilateralismo; las políticas y leyes de los donantes que rigen la asistencia humanitaria y para el desarrollo que éstos prestan; y las decisiones del PMA en cuanto a dónde desarrollar las actividades, a qué grupos de beneficiarios dirigir las y qué orden de prioridad establecer entre las mismas, así como la percepción que tienen de ellas los receptores y los donantes.
40. Con respecto a esto último, la evaluación que se ofrece en este documento sólo intenta determinar en qué medida y de qué manera la aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo ha ayudado al PMA a gestionar mejor sus recursos y finanzas en el cumplimiento de su mandato. En las recomendaciones que siguen se identifican los sectores en los que aún existen dificultades o se han presentado otras nuevas, y se sugieren algunos cambios en las políticas o en prácticas relativas a algunas políticas concretas de recursos y financiación a largo plazo.

IV. EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

41. La evaluación de los problemas y las recomendaciones están clasificadas en los tres grupos siguientes:

A) Aplicación del principio de reembolso del costo total

B) Previsibilidad y flexibilidad de los recursos del PMA

C) Políticas de gestión, controles financieros y sistemas



A) APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE REEMBOLSO DEL COSTO TOTAL

Evaluación: Financiación del presupuesto administrativo y de apoyo a programas (AAP)

42. En el marco de las promesas ordinarias, y con anterioridad a las políticas de recursos y financiación a largo plazo, los recursos se proporcionaban en productos, servicios aceptables y dinero en efectivo, con el objetivo de que por lo menos la tercera parte del total se facilitara en dinero a fin de sufragar los gastos de transporte, otros gastos operacionales de apoyo y los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP). Sin embargo, el objetivo de un tercio en efectivo a menudo no se alcanzaba y, por otra parte, no resultaba verdaderamente apropiado para satisfacer las necesidades de la asistencia de socorro, que requería un aporte proporcionalmente mayor de dinero en efectivo y representaba una parte cada vez más importante de las actividades del PMA. Los recursos proporcionados en el marco de las promesas destinadas a la RAIE/OPR cubrían los costos efectivos de los productos, el transporte y el TIAM, pero no todos los costos de apoyo.
43. Las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA trataban de sentar una base más segura para sufragar el presupuesto de AAP mediante la aplicación de la tarifa de costos de apoyo indirecto (CAI) a todas las actividades del PMA. El CPA decidió que todas las tasas aplicadas para asegurar el reembolso total de los costos de apoyo indirecto (CAI) se actualizaran anualmente, con arreglo a un estudio de costos (y un estudio de medición del volumen de trabajo). Por consiguiente, cada año se llevó a cabo un estudio de determinación de costos, a fin de distribuir entre las diferentes categorías de programas y servicios bilaterales el costo de los servicios financiados con cargo al presupuesto de AAP. En el cuadro 1 se resumen las tarifas resultantes para el período 1995-97.

**CUADRO 1: RESULTADOS DEL ESTUDIO DE COSTOS
TARIFAS DE COSTOS DE APOYO INDIRECTO POR CATEGORÍAS DE
PROGRAMAS (porcentaje)**

	1995	1996	1997
Categoría de programas			
Desarrollo	14,5	13,9	16,9
Socorro prolongado	7,2	7,1	5,9
Urgencia	4,8	6,0	7,0
Operaciones especiales	15,3	11,9	5,6
Servicios bilaterales			
Compra de productos	3,1	4,0	6,8
Transporte	4,7	4,5	12,8
Transporte de la compra	3,8	4,3	9,0

44. La vinculación directa entre el AAP y la financiación de los proyectos y operaciones ha mejorado considerablemente la planificación y la previsibilidad del presupuesto de AAP.



Sin embargo, surgieron algunos problemas cruciales y relacionados entre sí que afectaron a la aplicación del principio de reembolso del costo total.

- En el estudio de determinación de costos de 1997, se señalaba que el tratamiento de los CAD y los CAI difería de país a país, y en algunas oficinas en los países gran parte de los costos se financiaban mediante el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas mientras que en otros esos mismos costos se cargaban a los CAD. La Junta Ejecutiva del PMA pidió una aclaración de la clasificación de costos entre COD, CAD y CAI.
- Surgieron algunas preocupaciones por la tarifa elevada de los CAI para las actividades de desarrollo. Por razones históricas, las oficinas del PMA en los países que se ocupan habitualmente de actividades de desarrollo dependen en mayor medida del presupuesto de AAP, mientras que aquéllas que se dedican a las situaciones de urgencia se financian en su mayor parte, o bien exclusivamente, con cargo a los CAD. Este procedimiento ha contribuido a aumentar la tasa de CAI para el desarrollo.
- La Junta Ejecutiva manifestó, además, preocupación por la inestabilidad de las tarifas en concepto de CAI que variaban de un año a otro, y rechazó las propuestas para 1997 como consecuencia del estudio de costos. Algunos consideraban complejos y engorrosos el procedimiento para determinar las tarifas de CAI y la utilización de tasas diferentes, para las diferentes categorías de programas.
- Los costos del presupuesto de AAP para cualquier período concreto podrían no recuperarse por completo. Esto ocurre cuando la reposición efectiva de los productos es inferior a la cuantía pronosticada; cuando se registran variaciones significativas en la proporción de recursos que se proporcionan a las distintas categorías de programas (puesto que las categorías de programas tienen tarifas de CAI diferentes); cuando se dan fluctuaciones en los precios de los productos; y cuando se producen retrasos en el reembolso de los gastos por parte de los donantes.

Evaluación: Financiación de artículos no alimentarios, servicios y otros costos de apoyo

45. Antes de la aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo, por lo general los recursos para artículos no alimentarios (ANA), servicios y otros costos de apoyo se facilitaban separadamente de la financiación del proyecto. Esto planteaba difíciles problemas de determinación de prioridades cuando los fondos no bastaban para satisfacer las necesidades totales, y afectaba a la calidad de los proyectos.
46. La política de recursos y financiación a largo plazo introdujo los CAD para asegurar la disponibilidad de efectivo para proporcionar el apoyo operacional necesario a todas las actividades del PMA. Así, los artículos no alimentarios, los costos de personal y los servicios se determinan y presupuestan en la fase de diseño del proyecto y se requiere a los donantes que sufraguen los CAD en forma de una aportación proporcional. En general, este mecanismo permitió mejorar la disponibilidad de recursos en efectivo para las necesidades operacionales. No obstante, en algunas situaciones, particularmente en las operaciones de urgencia en las que el apoyo operacional depende en gran medida de la financiación de los CAD, se plantearon los siguientes problemas.
47. **Déficit en los CAD ocasionado por el desfase en la distribución.** El desfase en la distribución (la imposibilidad de distribuir los productos según lo previsto, que hace necesario ampliar el plazo) se debe a distintos factores, como la modificación de las exigencias operacionales sobre el terreno -por ejemplo, la situación de seguridad- causas



naturales que perturban el transporte de los productos, retrasos en el envío desde el lugar de origen, u otros problemas que interrumpen el suministro de los alimentos. El PMA no puede prescindir del personal sobre el terreno y retirar su estructura operacional cada vez que se produce un desfase de esa naturaleza, para luego tener que acudir con toda celeridad cuando se normaliza la situación. Esto da lugar a unas condiciones en que los CAD se efectúan con mayor rapidez que la distribución de alimentos.

Los Grandes Lagos: *“En la fase actual de la operación de Rwanda/Burundi se requieren mensualmente más de 23 000 toneladas de alimentos para cubrir las necesidades de más de 1,4 millones de refugiados y PDI. Las intensas inundaciones que se han producido recientemente en Tanzania y Kenya destruyeron puentes y carreteras e interrumpieron el transporte por ferrocarril. Debido a ello, sólo se pueden entregar 13 000 toneladas de alimentos cada mes y la situación no experimentará una mejora importante durante los próximos seis meses.*

Si el PMA mantiene al mismo nivel que ahora su presencia sobre el terreno (personal, suboficinas e infraestructura), podría exceder los CAD en una suma de 630 000 dólares mensuales hasta que mejore la situación, y ello pese al reducido ritmo de entrega de los productos. Al concluir la operación de urgencia, el PMA podría encontrarse con un importante volumen de existencias remanentes y un monto muy reducido para los costos de apoyo directo conexos, lo que se traduciría en el incremento del presupuesto de CAD, si se plantea una nueva operación de urgencia.

48. **Déficit en los CAD ocasionado por la reducción de promesas de contribución.** El presupuesto para los CAD se establece, tras fijar una suma determinada por tonelada, como una parte proporcional de las necesidades totales de productos de la operación. Por ejemplo, si el volumen de productos necesario es de 10 000 toneladas y el presupuesto total para los CAD asciende a 500 000 dólares, el PMA establece un pago de 50 dólares por tonelada en concepto de CAD. Sin embargo, muchas veces no se cubren totalmente las necesidades de productos. En esos casos, no siempre es posible ajustar a la baja la tarifa para los CAD en una correlación directa con el tonelaje recibido, pues eso podría afectar gravemente a las tareas de seguimiento y a otras funciones de control. Por consiguiente, la imposibilidad de establecer previsiones sobre las promesas de contribución de los donantes es uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta el PMA para conseguir los recursos necesarios para los costos de apoyo directo.
49. **Problemas relativos a la práctica de “efectuar los gastos a medida que se reciben los fondos”, por lo que respecta a los CAD.** La financiación de los CAD está vinculada a las contribuciones de productos, por lo cual, los costos de apoyo sólo se garantizan a medida que se reciben las promesas de los donantes a lo largo del año. El PMA no puede adelantar fondos en concepto de CAD de la Reserva Operacional para hacer frente a los costos de apoyo directo de los proyectos y operaciones antes de recibir la confirmación de las promesas. Este sistema ocasiona una serie de problemas.
50. En las nuevas intervenciones de urgencia es necesario disponer de diversos tipos de infraestructura antes de que comiencen a llegar los productos (por ejemplo, personal desplegado para la evaluación de las necesidades y alquiler de almacenes. A tal fin se pueden utilizar fondos limitados de la CRI, mientras que al comienzo de una intervención se necesitan grandes sumas de la partida de CAD para gastos de capital. Esos costos de puesta en marcha son difíciles de cubrir a menos que se obtengan contribuciones



importantes inmediatamente después de haber efectuado un llamamiento. Para asegurar una respuesta rápida y eficaz cuando surge una situación de urgencia, los fondos para los CAD destinados a las oficinas en los países se requieren por adelantado.

Somalia: “Las graves inundaciones que afectaron a Somalia a comienzos de 1998 indujeron al PMA a iniciar una nueva operación de urgencia. Debido a que la intervención era de naturaleza diferente y a que las zonas seleccionadas eran distintas, el PMA necesitaba importantes insumos adicionales, incluso personal de apoyo para la operación de transporte aéreo, embarcaciones, vehículos y equipo de comunicación para comenzar la intervención destinada a hacer frente a las inundaciones. La oficina del PMA en Somalia recibió en préstamo 5 500 toneladas de productos de la región de los Grandes Lagos, pero los fondos necesarios para cubrir el TTAM y los CAD no se han suministrado como parte del préstamo.”

51. La imposibilidad de hacer previsiones con respecto a las contribuciones de los donantes afecta a los contratos del personal financiado con cargo a los CAD. Si se reciben las contribuciones de forma paulatina, los contratos del personal sólo pueden ser prorrogados por unos pocos meses. Este sistema no sólo aumenta de forma innecesaria los costos administrativos para el PMA, sino que ocasiona un grave problema, pues impide conservar al personal mejor preparado.

Sudán: “El PMA no ha podido conseguir de los donantes un volumen importante de financiación anticipada para sus operaciones en el Sudán. Por esa razón, el personal financiado con cargo a los CAD experimenta un grave problema con respecto a la continuidad de sus contratos. En el momento presente, a más de 130 miembros nacionales del personal y varios funcionarios internacionales se les prorroga el contrato mes a mes”.

Evaluación: Las políticas de recursos y financiación a largo plazo en el contexto de la armonización con otros fondos y programas de las Naciones Unidas

52. El PNUD, el FNUAP y el UNICEF están realizando un proceso de armonización de la presentación de su presupuesto y asuntos conexos. Dada la gran diferencia de sus mandatos y del carácter de sus operaciones, estos organismos tienen notables diferencias en lo que se refiere a los mecanismos de recuperación de costos y en la forma en que definen la gestión, la administración y el apoyo a los programas. El PMA se distingue por el hecho de que lo que entregan sus programas son productos alimenticios. De ahí que puede que no siempre sea apropiada la comparación con otros organismos en lo que se refiere a los costos de apoyo necesarios o a los mecanismos de recuperación. Con todo, es importante que el PMA participe de lleno en el proceso de armonización presupuestaria de los organismos afiliados como parte de la iniciativa de todo el sistema de las Naciones Unidas. El estudio comparativo entre los mecanismos de dotación de recursos y financiación del PMA y los del PNUD, el UNICEF y la OACNUR reveló algunos aspectos importantes que el PMA deberá examinar a la hora de proponer en el futuro cambios a las políticas de recursos y financiación a largo plazo.



53. En el PNUD, el UNICEF y la OACNUR, los costos relativos a la gestión, administración y apoyo a los programas aprobados/reglamentarios se financian con cargo a las contribuciones ordinarias (básicas) y no se basan sobre tasas o tarifas. El sistema de recuperación del PMA es único en el sentido de que no existe una distinción clara entre recursos ordinarios y de otro tipo, y el sistema del reembolso del costo total se basa íntegramente sobre las tasas o tarifas cargadas directamente a los distintos proyectos y actividades. En el estudio comparativo se señala que este procedimiento crea una situación de inestabilidad para el PMA en cuanto a la financiación de sus costos relativos a la gestión, administración y apoyo a los programas, ya que las cantidades efectivas recuperadas difieren inevitablemente de las previsiones.
54. En relación con la ejecución de los programas, se ha observado que los costos del PMA relativos a la gestión, administración y apoyo a los programas son inferiores a los del PNUD, el UNICEF y la OACNUR, pese al hecho de que en las categorías de los costos de apoyo del PMA (CAI y CAD) se incluyen partidas de gastos que otros organismos consideran como parte de la ejecución de sus programas. En el estudio se plantea la cuestión de si los costos de apoyo comparativamente bajos del PMA constituyen un signo de eficacia o, por el contrario, de economías no reales que repercuten negativamente en la capacidad administrativa y de programación del PMA.

Recomendación 1.1: Redefinición de los costos operacionales directos (COD)

55. La actual definición de costos operacionales directos (COD) atenúa notablemente el valor de la aportación del PMA a los proyectos y operaciones a los que presta apoyo, desvirtúa el equilibrio general entre los costos operacionales y los costos de apoyo; y da a entender que la clasificación de costos del PMA no es acorde con la de otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones nacionales.
56. La nueva definición de COD incluiría todos los insumos de los proyectos utilizados directamente en las operaciones/proyectos por los beneficiarios, el gobierno del país beneficiario u otros asociados en la ejecución. Esta nueva definición tiene por objeto marcar diferencias claras entre los insumos del proyecto y los costos de apoyo exigidos por el PMA. En la categoría de COD se incluirían los siguientes tipos de gastos, que se presupuestarían y recuperarían a nivel de proyecto:
- a) costos de los productos;
 - b) transporte marítimo y gastos conexos;
 - c) costos de TTAM; y
 - d) otros costos operacionales:
 - artículos no alimentarios (ANA) utilizados por los beneficiarios, por ejemplo, herramientas, utensilios e insumos agrícolas;
 - ANA suministrados al gobierno del país beneficiario o a los asociados en la ejecución, tales como vehículos con matrícula del gobierno, ordenadores y equipo audiovisual;
 - personal para proyectos, tales como Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) que prestan asesoramiento directamente al gobierno, y trabajan normalmente en los locales de la contraparte;
 - gastos precisos relacionados con la capacitación del personal de contraparte;



- costos operacionales del gobierno, las ONG y otros asociados en la ejecución que no estén cubiertos por el TTAM;
- aeronaves, transporte aéreo y otros gastos relacionados con las operaciones;
- asistencia técnica financiada por el PMA y suministrada por organizaciones de las Naciones Unidas, ONG o similares; y
- molienda y otros costos especiales por determinar.

Recomendación 1.2: Reclasificación de los costos de apoyo directo e indirecto (CAD/CAI)

57. La Secretaría presentó un conjunto de tres propuestas sobre el tratamiento de los CAD y CAI en un documento titulado “Problemas y Opciones”, del 3 de marzo de 1998 (véase el Anexo 2 del presente documento), que se examinó en la reunión consultiva del 11 de marzo de 1998. Las propuestas pueden resumirse así:

- **Opción 1:** En esta opción los costos de AAP se redistribuirían, según una escala móvil, entre las oficinas en los países para financiar una plantilla y estructura operacional básicas sobre la base del tonelaje manejado. Los costos de la Sede y de las oficinas regionales se financiarían con cargo al presupuesto de AAP. Habría una sola tasa de CAI que se mantendría en torno a la tasa media actual
- **Opción 2:** Con esta opción disminuirían los costos de AAP y se podría proponer una sola tasa de CAI significativamente más baja. Las posibilidades que permite son las siguientes: a) transferir a los CAD todos los costos de las oficinas en los países (OP); b) transferir a los CAD los costos de las oficinas nacionales y regionales; o, c) transferir a los CAD los costos de las oficinas nacionales y regionales y de determinadas sedes.
- **Opción 3:** Con esta opción se cargaría a los CAI la financiación de una estructura mínima estándar de OP que se considerase esencial para mantener una representación del PMA, incluidos los aspectos de gestión y administración. Los CAD financiarían los gastos *variables* o adicionales realizados por una oficina del PMA en el país para apoyar las actividades del PMA, tanto de desarrollo como de socorro, en dicho país. Los CAI financiarían las estructuras de las oficinas regionales y la Sede.

58. Se tomó nota detalladamente de las opiniones de los Estados Miembros y los donantes que favorecían las diferentes opciones, y se presentó el estudio comparativo entre los mecanismos de dotación de recursos y financiación del PMA y los del PNUD, el UNICEF y la OACNUR, que sirvió para proyectar una luz nueva sobre el debate acerca del tratamiento de los CAD y los CAI.

59. Es evidente que dichos organismos cuentan con medios más seguros para financiar los costos de gestión, administración y apoyo a programas con cargo a las contribuciones ordinarias destinadas a los recursos básicos: sus órganos rectores consignan el presupuesto. Además, en sus presupuestos de costos de apoyo consignados se incluye una partida de costos que, en el caso del PMA, se cubrirían exclusivamente con cargo a los CAD.

60. Con la Opción 1 se asegura la máxima estabilidad a la estructura de apoyo a la OP y la flexibilidad en la utilización de los fondos del AAP. La preferencia del PMA por esta opción parecería justificarse si se tienen en cuenta los costos de apoyo razonablemente moderados del PMA, como lo confirma el estudio comparativo. La adopción de un procedimiento de recuperación de costos análogo a los de los otros organismos



(consignación con cargo a los recursos básicos) aseguraría al PMA una financiación incluso más estable de los costos de gestión, administración y de apoyo a programas; y respaldaría el proceso de armonización presupuestaria entre los organismos.

61. La Secretaría considera, sin embargo, que en el caso del PMA la adopción de esta opción y del mecanismo de recuperación de los costos de apoyo representaría un retroceso. Reconoce plenamente la ventaja que supone el hecho de relacionar una parte importante de sus gastos de apoyo directamente con determinados proyectos y operaciones, ya que permitiría efectuar con mayor rapidez los ajustes de dichos gastos en función de la disponibilidad de recursos cuando cambiaran las circunstancias. Se requieren una política de recuperación de costos y un proceso de presupuestación que permitan al PMA ampliar y reducir su capacidad según las necesidades sin desestabilizar su capacidad de gestión, administración y apoyo al programa.
62. La Opción 2 perjudicaría y debilitaría la actual estructura operacional del PMA y su capacidad para responder a situaciones de urgencia que le permite actuar eficazmente en operaciones de urgencia y de desarrollo. Cualquier transferencia adicional de partidas de gastos de los CAI a los CAD, tal como se propone en la opción 2, acarrearía además graves consecuencias financieras. En una situación en que los donantes tienden cada vez más a dirigir sus contribuciones a países y operaciones específicos, el PMA tendría que asumir un riesgo elevado al efectuar gastos de apoyo directo a los que los donantes podrían o no dirigir sus contribuciones en apoyo de programas aprobados por la Junta Ejecutiva para esos países. Sería necesario elaborar algún método o sistema muy sofisticado que permitiera cargar los gastos de las OP, las oficinas regionales y la sede entre los presupuestos de proyectos/operaciones. Pero dicho sistema de asignación de costos podría no ser transparente. Por ejemplo, las funciones de apoyo de las oficinas regionales, tales como la coordinación, la movilización de los recursos, la promoción, el apoyo técnico, la gestión financiera y de los recursos humanos no están relacionadas directamente con el tonelaje o la cantidad de dólares de determinados proyectos.
63. La Secretaría recomienda, pues, que se adopte el modelo de clasificación de costos basado en la opción 3. Este modelo podría contar con una mayor flexibilidad si se permitiera cargar a los CAD algunas funciones de apoyo realizadas en las oficinas regionales y en la sede, imputables claramente a proyectos u operaciones concretos. Ello daría, además, la posibilidad de reducir los costos financiados con cargo a los CAI.
64. Con la Opción 3, a la vez que se lograría reducir la tasa de los CAI, se aseguraría la continuidad de una estructura mínima de OP allí donde el PMA considerase estratégicamente importante su presencia; aumentaría la transparencia a causa de lo simple que sería definir los gastos que deberían cargarse a los CAD y CAI; y ofrecería a los directores, tanto de las oficinas exteriores como de la sede, un instrumento de gestión para planificar y controlar los costos de manera eficaz.

Recomendación 1.3: Armonización de los procesos presupuestarios

65. El PMA seguirá participando activamente en la labor de armonización presupuestaria que están realizando actualmente otros fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y, si procede, hará ajustes a las políticas de recursos y financiación a largo plazo. Por ejemplo, en la actual labor de armonización presupuestaria entre el PNUD, el UNICEF y la OACNUR, al clasificar la estructura global de los costos de apoyo se utilizan los términos “Gestión y Administración, y Apoyo a los programas” (dividido por sedes y campo), aunque subsisten notables diferencias en los organismos en cuanto a la definición de estos términos.



66. Se recomienda que el PMA trate de utilizar la terminología y las definiciones de las categorías de costos que se acuerden, y que durante el proceso identifique los aspectos en los que la interpretación del PMA sobre los costos de apoyo difiere más respecto de los otros organismos, y examine aquellos aspectos que necesitan un refuerzo.

Recomendación 2.1: Utilización de una sola tasa de recuperación de los CAI

67. Una estructura uniforme para las OP financiada por los CAI en todos los países implicaría que cualesquiera otros costos de apoyo a las actividades del PMA, tanto de desarrollo como de socorro, en dichos países se financiarían con cargo a los CAD. Los CAI se utilizarían de forma compartida para la gestión ejecutiva, la administración y el apoyo a los programas en la sede y en las oficinas regionales y nacionales. Cabe señalar que las responsabilidades de las direcciones y del personal de la sede o de las oficinas regionales, sea en materia de operaciones, gestión de recursos, apoyo técnico, evaluación, o de finanzas y administración, no se dividen en categorías de desarrollo y socorro. Además, el estudio de costos de 1997 reveló que la labor realizada en la sede corresponde aproximadamente al porcentaje de 30 y 70 por ciento de las actividades de desarrollo y de socorro, respectivamente, del PMA.
68. Por estas razones, en el marco de la reclasificación de los costos, la Secretaría propone la abolición de las tasas diferenciales de CAI por categorías de programas. Se calcularía una sola tasa en concepto de CAI aplicando el presupuesto de AAP que aprobara la Junta Ejecutiva al valor de las actividades previsto para el bienio, conciliándolo en el período siguiente con el valor efectivo. Esto se ajustaría bastante a la práctica de la recuperación de los costos de apoyo utilizada por el PNUD, el UNICEF y la OACNUR. Una sola tasa reduciría la inestabilidad de la recuperación de los CAI, ya que las variaciones en la proporción de los recursos proporcionados por conducto de las diferentes categorías de programas no afectaría al monto recuperado.

Recomendación 2.2

69. Se recomienda, además, que la única tasa en concepto de CAI se fije para un bienio pero que pueda revisarse anualmente si las circunstancias lo aconsejan.

Recomendación 3: Fondo de operaciones para el anticipo de CAD

70. Una dependencia cada vez mayor de los CAD haría necesario que el PMA comprometiera fondos en concepto de CAD y adelantara una parte de los mismos antes de que los donantes confirmaran sus contribuciones. Cada año, un número considerable de personal internacional del PMA está sujeto al traslado a diferentes puestos en OP, a menudo con sus familias. Este plan de reasignación sería imposible de ejecutar si los fondos en concepto de CAD no pudieran comprometerse antes de que los donantes confirmaran sus contribuciones. Tampoco sería posible que el Programa suspendiera temporalmente la contratación de personal internacional o nacional cuando se produjera un déficit en un proyecto u operación particulares.
71. Se propone que se establezca un Fondo de operaciones que permita al PMA comprometer y utilizar los fondos de CAD y cubrir sus déficit. Dichos fondos se destinarían a cubrir los compromisos relacionados con la dotación básica de personal y los costos conexos sobre la base de los presupuestos aprobados para programas/proyectos y operaciones en el país, y se repondrían una vez aseguradas las contribuciones. Del total de necesidades de CAD previstas para el bienio, el nivel recomendado de dicho fondo cubriría aproximadamente seis meses. Se propone que para crear el fondo se utilicen los ingresos por concepto de



intereses o los fondos de programas no utilizados de que dispone actualmente el PMA. En el segundo caso, se pediría el acuerdo expreso de los donantes interesados.

72. Los compromisos adelantados tendrían que controlarse en función de los recursos totales disponibles, para evitar que se gastase una cuantía desproporcionada de CAD en relación con las entregas destinadas a los proyectos (COD).

Recomendación 4: Utilización de los ingresos por concepto de intereses

73. En los Artículos 11.2 y 11.3 del Reglamento Financiero se establece que “los haberes que no sean indispensables inmediatamente podrán ser invertidos por el Director Ejecutivo, teniendo presente la necesidad de seguridad, liquidez y rentabilidad. Los ingresos que resulten de inversiones se acreditarán a la relativa cuenta especial, cuando proceda, y en todos los otros casos al Fondo General como ingresos varios.”
74. En el estudio comparativo se señala que los organismos afiliados utilizan los ingresos por concepto de intereses en parte, si no totalmente, para financiar el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (el PNUD, el UNICEF); o para un capital de operaciones y un fondo de garantía, el ajuste de las fluctuaciones del tipo de cambio, y la reposición del fondo de emergencia (OACNUR).
75. Análogamente a la práctica ratificada por los órganos rectores de dichos organismos afiliados de las Naciones Unidas, el PMA propone que los ingresos por concepto de intereses se utilicen para las siguientes finalidades:
- a) financiar el Fondo del capital de operaciones destinado a los CAD, y reponer el Fondo cuando no se efectúen las contribuciones a los distintos proyectos y operaciones, y cuando se produzcan déficit debidos a factores como el desfase;
 - b) financiar cualquier diferencia que hubiera entre la recuperación total de los CAI y el presupuesto AAP; y
 - c) una vez equilibrada la recuperación de los CAD y los CAI al término de un ejercicio financiero, los ingresos devengados por concepto de intereses podrían utilizarse para reducir la tasa de CAI correspondiente al siguiente ejercicio, o para financiar actividades estratégicas, tales como las del FMIP, y las iniciativas relacionadas con la problemática de género.

Evaluación: Observancia del principio del reembolso del costo total

76. Una de las recomendaciones del Grupo Oficial de trabajo aprobada por el CPA en su 40º período de sesiones estipulaba “que el PMA vuelva a negociar con los donantes los acuerdos que no se ajusten plenamente al nuevo modelo, de suerte que todos acepten el principio del reembolso del costo total.” La Secretaría debería mostrarse flexible con los donantes, reconociendo sus condicionamientos, pero debería recuperar totalmente los costos de apoyo relativos a la ejecución de operaciones realizadas con sus aportaciones;” (CFA 40/15, párrafo 22 n)).
77. Según fueron venciendo los acuerdos con los donantes, el PMA negoció nuevos acuerdos, de conformidad con las nuevas políticas. La comunidad de donantes apoya firmemente las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA. Mientras algunos donantes han dedicado mucho tiempo y energía a apoyar al PMA en la aplicación de sus políticas, algunos de los donantes principales encuentran alguna dificultad para observarlas plenamente. Por ejemplo:



- un donante contribuye con fondos de varias fuentes presupuestarias porque las limitaciones jurídicas impiden el “reembolso del costo total” de una sola fuente. Sin embargo, esos recursos combinados puestos a disposición del PMA cumplen los requisitos del reembolso del costo total;
- en el momento de confirmar sus promesas, algunos donantes no pueden aportar los componentes necesarios de los CAD y CAI que comporta su contribución, especialmente en el caso de las contribuciones adicionales que se aportan a las oficinas en los países. El PMA ha colaborado con esos donantes para crear una “reserva” de recursos, generada a partir de los intereses devengados por sus contribuciones o de los ahorros conseguidos en las mismas en el pasado. Esta reserva se utiliza como un “anticipo” de los CAI/CAD que se puede asignar para afrontar los CAD y CAI de contribuciones futuras;
- otros donantes se encuentran con un problema análogo para aportar el componente de CAI de sus contribuciones al mismo tiempo que los productos. El PMA realiza anualmente una estimación de los costos de apoyo indirecto que corresponden a los donantes, quienes aportan esa suma por adelantado. Este mecanismo permite a los donantes asignar al PMA fondos que no se han utilizado al finalizar su ciclo presupuestario, y dichos fondos se pueden utilizar para cubrir los CAI, a medida que se efectúan durante el año siguiente;
- un donante no puede sufragar la parte prorrateada de los CAD que corresponde a su promesa de contribución, en razón de reglamentos administrativos internos. No obstante, ese donante puede aportar cantidades fijas para determinados componentes de los CAD. El PMA identifica y “asigna” al donante en cuestión esos componentes concretos de la operación, hasta el valor que habría sufragado con una tarifa uniforme. El donante cumple el requisito del reembolso del costo total cuando en la operación que se está financiando existe un número suficiente de ese tipo de componentes de CAD. Sin embargo, este procedimiento ocasiona problemas desde el punto de vista de la presentación de informes, porque se requieren informes especiales sobre los CAD, lo cual está en contradicción con la política relativa a la distribución de los CAD;
- la Junta Ejecutiva modifica anualmente las tarifas correspondientes a los CAI. El dilatado proceso de aprobación interna impide a un donante adaptarse a esa modificación y, por lo tanto, actualmente está pagando las tarifas de 1996, al no haber podido ajustarse todavía a la tarifa establecida para 1997.



Repercusiones para el PMA – un ejemplo

Tanzanía: En el otoño de 1997, el PMA hizo un llamamiento para conseguir 76 000 toneladas de ayuda alimentaria, por un valor de más de 32 millones de dólares. Ante la gravedad de la situación, la comunidad internacional respondió de forma inmediata. Los dos donantes principales en esta operación, que aportaron el 79 por ciento de la contribución total de los donantes, debían ajustarse a condiciones muy concretas en cuanto a la manera de asignar los fondos para cubrir los CAD. El primero de ellos no podía sufragar vehículos puesto que sólo podía aportar fondos para los CAD sobre la base de los costos reales y, por consiguiente, no podía anticipar esos fondos. El segundo donante sólo podía sufragar determinadas partidas imputadas a los CAD, y a una tarifa fija que no reflejaba el costo real para el PMA, particularmente en lo concerniente al personal

El PMA se encontró con que el volumen de productos necesarios había sido cubierto casi totalmente por dos donantes que, sin embargo, no podían aportar los fondos necesarios para financiar los CAD que era necesario efectuar para ejecutar la operación de forma oportuna. Ya se habían designado los supervisores de la ayuda alimentaria para llevar a cabo la operación, pero no existían fondos para la compra de vehículos que garantizaran la movilidad de esos supervisores, requisito indispensable para que pudieran realizar su labor. Para que el PMA pudiera cubrir sus necesidades operacionales, el componente de los CAD hubo de ser desglosado en función de los artículos concretos que los donantes podían financiar. Así se hizo, pero este procedimiento supuso un volumen de trabajo adicional desde el punto de vista de la programación financiera y operacional.

78. Durante 1996-97, la Secretaría ha seguido la recomendación formulada en el 40º período de sesiones del CPA relativa a la flexibilidad para con los donantes y al reconocimiento de las dificultades con que tropieza cada uno de ellos para aplicar el principio del reembolso del costo total. Sin embargo, en el nuevo Estatuto, que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1998, no se otorga al Director Ejecutivo (ni a la Junta Ejecutiva) la facultad de suprimir el reembolso del costo total sino de aceptar contribuciones consistentes únicamente en productos, siempre y cuando otro donante cubra todos los gastos operacionales y de apoyo. En casos extraordinarios, los costos relacionados con las contribuciones consistentes únicamente en productos, hechas por países que reúnen las condiciones exigidas por la AIF, podrán sufragarse con cargo al Fondo del PMA (Art. XIII.2 del Estatuto).
79. Hay varias razones que justifican una revisión de este artículo del Estatuto. La restricción actual supone que:
- el PMA no debería aceptar contribuciones de donantes que no puedan (o no quieran) cubrir el reembolso del costo total, independientemente de la magnitud de su contribución. Con lo cual el PMA podría rechazar contribuciones de cientos de millones de dólares por no estar acompañadas de la financiación total de los CAD y CAI;
 - el PMA no debería aceptar contribuciones de países en transición que podrían querer comenzar a ser donantes del Programa pero no pueden proporcionar la combinación necesaria de productos, costos operacionales y de apoyo, incluso cuando el “déficit” es pequeño y redundante en el interés de los beneficiarios aceptarlas; y



- el PMA no debería aceptar contribuciones de ONG ni de fuentes financieras privadas, que ampliarían la base de apoyo a las actividades aprobadas por la Junta, incluso si el “déficit” es pequeño y redundante en el interés de los beneficiarios del Programa al aceptarlas.

Recomendación 5.1: Observancia del principio del reembolso del costo total

80. Los Estados Miembros y los donantes de países económicamente desarrollados examinarán la cuestión de la observancia del principio del reembolso del costo total para llegar a acuerdos que puedan satisfacer mejor las necesidades de todos los interesados.

Recomendación 5.2

81. El PMA recomienda que se examine nuevamente el Artículo XIII.2 del Estatuto y el correspondiente artículo del Reglamento Financiero de suerte que se consienta al Programa la facultad de negociar contribuciones de terceras partes o recurrir al Fondo General para sufragar las necesidades de efectivo de los países en transición, ONG o empresas privadas. De forma general, se aplicará la tarifa establecida y los costos conexos, excepto cuando la Directora Ejecutiva considere que su supresión redundante en beneficio del Programa.
82. La Junta Ejecutiva proporcionará una lista de tales contribuciones, el monto de cada contribución y el monto de cada uno de los exentos.

Evaluación: Contribuciones en especie para las actividades realizadas con cargo a los CAD y CAI

83. En el marco de los arreglos de disponibilidad inmediata, las operaciones de socorro del PMA reciben un número creciente de contribuciones en especie destinadas a sufragar los CAD, por ejemplo, el personal y equipo. Estas contribuciones son un componente crucial de la capacidad de respuesta rápida del PMA. En algunos casos, también se han ofrecido al PMA contribuciones en forma de equipo y alimentos, por parte de ONG, otras organizaciones de las Naciones Unidas y empresas privadas.
84. Tales contribuciones facilitan al PMA expertos y equipo que de otra forma el Programa no podría conseguir. En muchos casos, los donantes ya han satisfecho la mayor parte de los costos administrativos relacionados con sus contribuciones, tales como la selección, contratación y distribución del personal especializado o, en el caso de equipo, la licitación y expedición de los artículos necesarios. Así pues, resulta difícil para el PMA justificar el cobro sistemático de estas contribuciones en especie.
85. También hay casos en los que los donantes aportan contribuciones en especie o en efectivo a las partidas de costos del AAP. Se señala que existe una incoherencia intrínseca en la aplicación de tarifas en concepto de CAI a las contribuciones de los donantes en especie que de otra forma se habrían financiado con cargo a los CAI y que se han incluido en el presupuesto de AAP.
86. Además, actualmente en el Sistema de Información del PMA (WIS) no es posible registrar las contribuciones en especie, en forma de personal o artículos no alimentarios, en el marco de los CAD y CAI de cualquier categoría de programas. El Sistema de Gestión Financiera (FMS), que se prevé que estará en funcionamiento en el año 2000, permitirá registrar esas contribuciones.



Recomendación 6.1: Aplicación de la tarifa en concepto de CAI a las contribuciones en especie a los CAD

87. La tarifa en concepto de CAI será aplicable a las contribuciones en especie para las actividades realizadas con cargo a la categoría de CAD cuando la administración de dichas contribuciones suponga gastos generales para el PMA. En ciertos casos, la Directora Ejecutiva tendrá la facultad de reducir o suprimir las tarifas establecidas en concepto de CAI si ello redundará en beneficio del Programa. Para que se pueda aplicar esta recomendación, es necesario modificar el Estatuto y el Reglamento Financiero.

Recomendación 6.2

88. Se propone que las contribuciones en especie a la categoría de CAI con las que se sufragan costos administrativos y de apoyo a los programas (AAP) estén exentas de las tarifas en concepto de CAI, a condición de que el donante no requiera un informe especial sobre su contribución. Además, esas contribuciones han de ser no vinculadas y no deben comportar condiciones especiales.

Evaluación: Seguimiento de las contribuciones bilaterales

89. Cuando en 1996 empezaron a aplicar las políticas de recursos y financiación a largo plazo, el PMA dio por sentado que el establecimiento de la ventanilla de financiación multilateral dirigida reduciría considerablemente la demanda de servicios bilaterales. Aunque la demanda de dichos servicios ha disminuido efectivamente, los donantes siguen interesados en utilizar los servicios bilaterales del PMA.

Recomendación 7: Aplicación de los CAI a los servicios bilaterales

90. El PMA continuará prestando servicios bilaterales con arreglo al principio del reembolso del costo total. Dado que el PMA ha estado prestando servicios relacionados no sólo con la compra y el transporte, sino también con el seguimiento de las contribuciones, se establecerán tarifas en concepto de CAI para cubrir los tres servicios. Las bases para dichas tarifas serán las siguientes:

CUADRO 3. BASES PARA LA APLICACIÓN DE LAS TARIFAS EN CONCEPTO DE CAI A LOS SERVICIOS BILATERALES

Servicio bilateral prestado	Bases
Compras	Valor del producto comprado
Transporte	Valor del transporte facilitado
Compra y transporte	Valor del producto comprado y del transporte facilitado
Seguimiento	Valor del producto donado y CAD adicional requerido
Transporte y seguimiento	Valor del producto donado, del transporte facilitado y del CAD adicional requerido*
Compra, transporte y seguimiento	Valor del producto comprado, del transporte facilitado y del CAD adicional requerido**

* El componente de CAD de las contribuciones bilaterales (dotación de personal y locales temporales para oficina, por ejemplo seguirá siendo sufragado por el donante.

91. En los informes sobre servicios bilaterales se seguirán presentando los actuales estados financieros de los servicios bilaterales, con una información pormenorizada acerca de los gastos del servicio. El PMA facilitará también la siguiente información:



CUADRO 4. INFORMES SOBRE SERVICIOS BILATERALES

Servicio bilateral prestado	Contenido del informe
Servicios de compra	Información sobre los productos comprados, el período de tiempo y el país de origen
Servicios de transporte	Información acerca de la modalidad del transporte, el origen del transportista y la certificación de la llegada de los productos
Seguimiento	Certificación de que los productos fueron entregados al grupo beneficiario deseado por el donante

92. Hasta que el costo de este servicio pueda evaluarse en el futuro, se utilizarán las siguientes tasas provisionales:

CUADRO 5. TARIFAS DE SERVICIOS BILATERALES DE 1998

Servicio bilateral prestado	Tasas (por ciento)*
Compras	4,0
Transporte	4,5
Compra y transporte	4,3
Seguimiento	3,0
Transporte y seguimiento	7,0
Compra, transporte y seguimiento	Tarifa completa de CAI para la categoría de programa en cuestión

*Combinación de servicios cargados con la tarifa completa de CAI para la categoría de programa en cuestión o tarifas combinadas de los servicios prestados, según lo que sea más bajo.

B) PREVISIBILIDAD Y FLEXIBILIDAD DE LOS RECURSOS DEL PMA

Evaluación: Cómo hacer frente a la imprevisibilidad de los recursos

93. En el informe del Secretario General: “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma” (A/51/950), se indica en el párrafo 147 que “los fondos y programas claves de las Naciones Unidas siguen encontrándose en una situación de estancamiento y de falta de previsibilidad y certidumbre respecto de las contribuciones básicas, a lo que se suma un aumento considerable de los recursos asignados.”
94. La cuantía de los recursos y el momento en que han de recibirse siguen siendo en gran medida imprevisibles a mediano y largo plazo. El Plan estratégico y financiero, que cada bienio se presenta a la Junta para solicitar su orientación y aprobación, ofrece una indicación más precisa de las necesidades de ayuda alimentaria a plazo medio por categorías de programas. Sin embargo, gran parte de esta proyección se basa en crisis humanitarias y catástrofes naturales en gran parte imprevisibles. Además, los donantes anuncian sus contribuciones voluntarias cada año, o a lo sumo cada bienio. Por otra parte, ni la práctica actual de establecer un objetivo de promesas de contribuciones ni la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) se han demostrado útiles para pronosticar la disponibilidad probable de recursos. La disponibilidad cada vez menor de contribuciones



adelantadas no vinculadas aumenta la vulnerabilidad del PMA con respecto al monto total de las contribuciones de los donantes y al momento en que tales contribuciones se reciben.

95. Algunos donantes indicaron que las políticas de recursos y financiación a largo plazo les habían alentado a seguir prestando apoyo al PMA, gracias a la mayor transparencia y responsabilidad que ofrecían. Sin embargo, no es posible afirmar que estas políticas, consideradas en forma aislada, sean el factor clave que determina la cuantía global de los recursos que se proporcionan al PMA.
96. En este contexto, las políticas de recursos y financiación a largo plazo promovieron un intercambio de información más regular y sistemático entre el PMA y los donantes en lo referente a las necesidades de recursos. Esto se ha logrado mediante la celebración periódica de consultas sobre recursos, la publicación de los documentos conocidos como “páginas amarillas” y “libro azul” y la renovación del informe semanal sobre las operaciones de urgencia, que ahora se distribuye electrónicamente. Se ha observado que estos instrumentos aumentaron la sensibilidad de los donantes con respecto a las necesidades de ayuda alimentaria y al momento en que debía darse la respuesta, especialmente en casos de operaciones de socorro. Por consiguiente, el PMA considera que las políticas de recursos y financiación a largo plazo han tenido un efecto positivo, a corto plazo, en cuanto a la cantidad de recursos aportados por los donantes y al momento en que tales recursos se reciben.
97. Se adoptó una serie de medidas con miras a reducir la diferencia entre las necesidades de las actividades aprobadas y la disponibilidad de recursos que razonablemente se podía prever. Por ejemplo, el PMA redujo severamente sus compromisos pendientes para proyectos de desarrollo en curso, y afinó una metodología para asignar los recursos disponibles de una manera coherente con la decisión de la Junta de concentrar la asistencia en los sectores más necesitados de la población. En el ámbito de las situaciones de urgencia, se negoció un nuevo Memorando de Entendimiento con la OACNUR, que entró en vigencia el 31 de marzo de 1997, con la finalidad de promover acuerdos más colaborativos en cuanto a la evaluación de las necesidades y las modalidades de ejecución.

Evaluación: Repercusiones de las políticas de recursos y financiación a largo plazo en las contribuciones anticipadas no vinculadas y la base de recursos multilaterales del PMA

98. La política de recursos y financiación a largo plazo que entró en vigor en 1996 introdujo la ventanilla de financiación multilateral dirigida, que permite a los donantes destinar sus contribuciones a operaciones o actividades específicas del PMA. Dado que en el sistema anterior de financiación ya existía la posibilidad de dirigir las contribuciones, el PMA comparó el nivel de contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas recibidas en 1995, 1996 y 1997. En el cuadro 6, se presentan los datos correspondientes por ventanillas de financiación. Las contribuciones multilaterales distintas de las anticipadas y no vinculadas son las que se hacen en respuesta a los llamamientos, o contribuciones generales sobre cuya asignación existen requisitos especiales. Para esas contribuciones se consideran suficientes los informes presentados a la Junta Ejecutiva del PMA. Se entiende por contribuciones anticipadas y no vinculadas aquéllas que se aportan al PMA para una categoría de programas o como una contribución general y, por consiguiente, no están vinculadas a una operación determinada ni conllevan ninguna otra condición. Respecto de esas contribuciones, los donantes aceptan los informes presentados a la Junta Ejecutiva y no exigen que se elabore un informe por separado en el marco del sistema normalizado de rendición de informes sobre los proyectos que está en vigor en el PMA. Las contribuciones



multilaterales dirigidas son aquéllas que los donantes destinan a una operación específica del PMA. En algunos casos se pueden hacer en respuesta a un llamamiento de financiación del PMA. Cuando un donante estipula que en el informe normalizado del proyecto se haga una especial referencia a su contribución (en lugar de considerar suficiente la presentación de informes a la Junta Ejecutiva), esas contribuciones se consideran multilaterales dirigidas.

CUADRO 6. FINANCIACIÓN RECIBIDA DESGLOSADA POR CATEGORÍAS DE PROGRAMAS Y VENTANILLAS DE FINANCIACIÓN (por ciento)

	1995	1996	1997
Total			
Ventanilla de financiación			
Multilateral	88	36	32
anticipadas y no vinculadas	27	26	18
Multilateral dirigida	ND	62	63
Bilateral	12	2	5
Desarrollo			
Ventanilla de financiación			
Multilateral	93	75	65
anticipadas y no vinculadas	64	73	50
Multilateral dirigida	ND	20	31
Bilateral	7	5	4
OU/CRI			
Ventanilla de financiación			
Multilateral	79	6	7
anticipadas y no vinculadas	6	5	5
Multilateral dirigida	ND	93	86
Bilateral	21	1	7
OPR			
Ventanilla de financiación			
Multilateral	100	44	44
anticipadas y no vinculadas	11	9	5
Multilateral dirigida	ND	55	56
Bilateral	ND	0,23	1

99. La flexibilidad de recursos es esencial para el PMA, con el fin de evitar que se interrumpa el suministro de alimentos y financiar las operaciones que no suscitan especialmente la atención de los donantes. Además, permite al PMA transportar y entregar los recursos existentes en la forma más rentable. Por ello es muy importante incrementar al máximo el nivel de ese tipo de contribuciones. En 1995 y 1996, el nivel de las contribuciones anticipadas y no vinculadas permaneció invariable, pero en 1997 disminuyó al 18 por ciento. Es difícil determinar si las políticas de recursos y financiación a largo plazo, con la introducción de la ventanilla de financiación multilateral dirigida, han provocado la disminución de recursos multilaterales más flexibles. Al mismo tiempo, cabe reconocer que el modelo de dotación de recursos y financiación elaborado en el marco de



las políticas de recursos y financiación a largo plazo no cuenta con un mecanismo intrínseco que aliente a los donantes a efectuar contribuciones anticipadas y no vinculadas.

100. Las contribuciones bilaterales que se canalizan por conducto del Programa disminuyeron del 12 por ciento en 1995 al dos por ciento en 1996 y al cinco por ciento en 1997. Se da por supuesto que la mayor parte de las antiguas contribuciones bilaterales se canalizan actualmente a través de la ventanilla de financiación multilateral dirigida. Esta modificación supuso un incremento del nivel de apoyo suministrado mediante las ventanillas multilateral y multilateral dirigida, que pasó del 88 por ciento de las contribuciones en 1995 al 98 por ciento en 1996 y al 95 por ciento en 1997.

Recomendación 8.1: Aumento de las contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas

101. El PMA se esforzará por aumentar la parte de las contribuciones aportadas a través de la ventanilla multilateral efectuando llamamientos más amplios. A título de ejemplo se pueden citar los llamamientos de alcance mundial realizados con ocasión de las consultas trimestrales de donantes y de operaciones regionales como la de los Grandes Lagos y Liberia. Esos llamamientos se pueden considerar “multilaterales” cuando el PMA puede programar los recursos entre un grupo de operaciones/países, y “multilaterales dirigidas” cuando el donante desea destinar su contribución a una operación o país determinados.

Recomendación 8.2

102. Las contribuciones multilaterales dirigidas son objeto de una atención especial en los informes normalizados sobre proyectos que elabora el PMA. En el futuro, en dichos informes se indicarán también los donantes que efectúan contribuciones multilaterales.

Recomendación 8.3

103. El PMA apenas puede influir para que los donantes hagan contribuciones multilaterales anticipadas y no vinculadas. El PMA debería seguir dialogando con los Estados Miembros y los donantes sobre la posibilidad de recurrir a instrumentos más eficaces para promover ese tipo de contribuciones.

Evaluación: Utilización de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI)

104. La Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI) se modificó para que sirviera de fondo rotatorio y reponible, y su objetivo se aumentó a 35 millones de dólares a fin de incluir los gastos en artículos distintos de los alimentos. Los reembolsos de los seguros y los intereses devengados sobre las contribuciones bilaterales se destinaron a la CRI con el acuerdo de los donantes interesados. Si se tienen en cuenta los remanentes y los fondos devueltos del año anterior, se puede afirmar que en el bienio 1996-97 se alcanzó el nivel previsto en el marco de las políticas de recursos y financiación a largo plazo. Pero si el objetivo de 30 millones de dólares, aumentado posteriormente a 35 millones de dólares, se refiere a las nuevas contribuciones recibidas en un solo año, dicho objetivo nunca se ha alcanzado. En efecto, las nuevas contribuciones muestran una tendencia descendente en el período comprendido entre 1995 y 1997.



CUADRO 7: NIVEL ANUAL DE LA CRI (en millones de dólares)

	1995	1996	1997
Nuevas contribuciones	19,6	19,3	17,5
Asignaciones	9,9	19,1	19,3
Fondos devueltos	0,4	5,6	0,8
Balance de fin de año	10,1	15,9	14,9

105. Los fondos utilizados con cargo a la CRI deben devolverse a ésta una vez que la operación haya recibido los recursos necesarios gracias a otras contribuciones. Pero, en el caso de que la operación tenga déficit de financiación, la asignación de la CRI es definitiva. Dado que las nuevas contribuciones a la CRI son limitadas, el PMA ha tenido la precaución de no agotar la cuenta, y de que siempre hubiera un saldo de reserva (elevado).
106. Las contribuciones multilaterales totales para operaciones de urgencia que el PMA podría utilizar para dar una respuesta directa (sin recurrir al mecanismo de los llamamientos) a las situaciones de crisis es limitado. En 1996 y 1997, tales contribuciones representaron, respectivamente, sólo el seis y el siete por ciento de los recursos totales destinados a emergencias. Existe aún una fuerte tendencia de los donantes a responder directamente a llamamientos de urgencia relacionados con operaciones específicas.
107. La utilización de la CRI se limita actualmente a los tres primeros meses de cualquier nueva operación de urgencia (OU). Hay situaciones en las que las donaciones no responden a lo previsto o en las que el número de los beneficiarios aumenta de un momento para otro como en consecuencia de un nuevo desplazamiento de la población, y por ello se interrumpe el suministro de alimentos en una operación en curso, sea OPR u OU. Ello puede redundar en situaciones peligrosas para la vida, como en toda situación de urgencia, en las que la capacidad del PMA para actuar con rapidez se ve limitada por la falta de recursos no vinculados.

Afganistán: En 1996 los suministros de alimentos a la zona Bamyan del Afganistán se vieron interrumpidos por los disturbios civiles en curso. Aunque el PMA tenía los alimentos necesarios para alimentar a las personas desplazadas no fue posible transportarlos por tierra hasta la zona. Había sólo dos opciones posibles para evitar la inanición masiva de la población, o transportarlos por avión o comprar papas en el lugar. La OPR de Afganistán no tenía ni presupuesto ni fondos que pudieran ser utilizados inmediatamente para tal fin. Algunos donantes respondieron a un llamamiento del PMA pidiendo fondos, pero el PMA podría haber actuado más rápidamente si hubiera tenido la posibilidad de contar con los fondos de la CRI.

Recomendación 9.1: Flexibilidad en la utilización de la CRI

108. Se propone que se amplíe la utilización de la CRI para cubrir los gastos de los alimentos necesarios, la logística y otros artículos no alimentarios en las OPR cuando las condiciones operacionales cambian bruscamente, hasta que sea posible movilizar nuevas contribuciones



de los donantes. Por razones de transparencia, se informará anualmente a la Junta Ejecutiva sobre dichos usos.

Recomendación 9.2

109. Con objeto de facilitar una utilización ampliada de la CRI, se propone que ésta se reponga con el saldo no utilizado de las contribuciones a las operaciones que ya han concluido o que ya no necesitan recursos. Las transferencias tendrán lugar sólo con el acuerdo de los donantes interesados.

Evaluación: Utilización de las contribuciones dirigidas

110. El hecho de que los donantes dirijan sus contribuciones a múltiples destinos ocasiona una acusada reducción del volumen de los envíos, lo cual se traduce en la pérdida de las economías de escala y en el aumento consiguiente de los costos de flete. Por ejemplo, un donante aportó 50 000 toneladas de alimentos que, a petición suya, se distribuyeron entre nueve proyectos en diferentes países. Ocho de los nueve envíos eran tan reducidos que los costos de envío fueron mucho mayores.
111. Muchas de las contribuciones dirigidas tienen condiciones muy específicas en cuanto a su uso, por ejemplo, qué productos comprar y en qué cantidad. O bien, el PMA tiene que dedicar una cantidad enorme de tiempo para negociar la modalidad de utilización de una determinada contribución. Particularmente en las operaciones de socorro, las necesidades de productos podrían cambiar rápidamente debido a los cambios del número de beneficiarios o como consecuencia de una dotación excesiva de alguno de los productos de la cesta de alimentos. Debido a los desfases derivados de tales negociaciones, muchas veces el PMA tropieza con situaciones en las que la contribución acordada con el donante ya no corresponde a las necesidades operacionales más urgentes.
112. El PMA trata de llevar a cabo las operaciones de la manera más económica posible, particularmente en sectores tales como las expediciones y la logística. Los ahorros pudieron ser considerables debido a la gran cantidad de entregas que el PMA tramita, pero no se pueden reorientar fácilmente hacia otros países u operaciones que podrían estar necesitando urgentemente financiación, a causa de que las contribuciones son cada vez más dirigidas. De esta forma podrían quedar inutilizados fondos importantes, o el personal tendría que dedicar un tiempo excesivo para renegociar la destinación de los fondos. Por lo tanto, para que el PMA pueda utilizar eficaz y eficientemente los recursos disponibles, es preciso que las contribuciones de los donantes sean más flexibles.

Recomendación 10.1: Utilización flexible de las contribuciones dirigidas

113. Si bien es cierto que el sistema admite el fraccionamiento de las donaciones dirigidas a través de la ventanilla de financiación multilateral, es preciso exhortar a los donantes a que la contribución para una operación determinada alcance un volumen que permita administrar los recursos de forma eficiente en función de los costos.

Recomendación 10.2

114. Se alienta a los donantes a que consientan una utilización más flexible de sus contribuciones dando al PMA la facultad de decidir sobre la utilización de su donación con respecto a los productos y sus cantidades.



Recomendación 10.3

115. El PMA deberá negociar activamente la reorientación de los ahorros a las diferentes operaciones, y se alienta a los donantes a aceptar dicha reorientación de las contribuciones de manera más flexible.

Evaluación: Condiciones establecidas por los donantes sobre el terreno

116. En el marco de las políticas de recursos y financiación a largo plazo se preveía dar a las contribuciones multilaterales dirigidas el mismo trato que a las contribuciones aportadas por conducto de la ventanilla multilateral una vez que llegaran al país o a la operación designados. Sin embargo, en el cuestionario cumplimentado por las oficinas/despachos en el marco del examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo se puso de manifiesto que, frecuentemente, los donantes establecen condiciones adicionales a las oficinas en los países con respecto a las contribuciones multilaterales dirigidas.

China: “...las contribuciones multilaterales dirigidas sólo pueden destinarse a determinadas provincias a las que presta apoyo bilateral el donante X”.

Angola: “Un donante hizo una contribución para una operación especial y fue quien tomó las decisiones pertinentes acerca de los asociados en la ejecución, los proyectos y la suma que había que pagar a los asociados”.

Iraq: “Los recursos necesarios para atender las necesidades de los beneficiarios del norte de Iraq (Kurdistán) se han cubierto totalmente, o incluso en exceso, mientras que en la zona central y meridional se han de hacer grandes esfuerzos para cubrir las necesidades. Nos resulta imposible desviar recursos hacia esas zonas, ni siquiera de forma temporal, por lo cual da la impresión de que tenemos preferencias en la prestación de asistencia”.

Camboya: “El donante X expresó su deseo de que fuera una ONG local, a la que presta apoyo el donante X, la que llevara a cabo toda la distribución de los alimentos

Azerbaiyán: “El donante Y nos pidió que distribuyéramos la contribución directamente (a través de la suboficina del PMA) a 7 500 PDI de 10 distritos de la zona meridional y a seis asentamientos a los que presta apoyo el donante Z”.

117. El 70 por ciento de las respuestas al cuestionario indicaron que el PMA debía cumplir al menos una de las siguientes condiciones o peticiones especiales de los donantes sobre el terreno (en orden de frecuencia):

- Destinar la ayuda a grupos especiales de beneficiarios (22)
- Informar sobre contribuciones específicas (20)
- Marcado especial en las bolsas y otras medidas relacionadas con la visibilidad de los donantes (15)
- Imposición de asociados concretos para las tareas de seguimiento/ejecución (15)



Recomendación 11: Reducción de las condiciones que establecen los donantes sobre el terreno

118. El PMA seguirá atendiendo en la medida de lo posible peticiones de donantes como las que se indican más arriba, pero esas condiciones especiales deben estar en consonancia con los planes básicos de la operación/proyecto del PMA; no han de acarrear consecuencias negativas en materia de rentabilidad; y la presentación de informes ha de ajustarse a los informes normalizados del PMA a los donantes. He aquí algunos ejemplos:

- la comunidad de beneficiarios designada por el donante deberá formar parte del grupo de beneficiarios seleccionado por el PMA, según se acuerda generalmente en el plan de operaciones;
- se deberá evitar dar trato preferente a una comunidad de beneficiarios;
- las actividades que haya que realizar utilizando la ayuda alimentaria no deberán desbordar la capacidad técnica y de supervisión disponible en la operación;
- los asociados designados (por ejemplo, ONG) serán seleccionados teniendo en cuenta su capacidad para realizar la tarea requerida y sus procedimientos operacionales deberán ajustarse a los que haya acordado el PMA con otros asociados (es decir, respecto de la ración de alimentos, normas de trabajo, salarios, etc.); y
- las condiciones establecidas por los donantes no deberán suponer para las oficinas del PMA en el país una carga en materia de logística que menoscabe su eficacia global.

C) POLÍTICAS DE GESTIÓN, SISTEMAS Y CONTROLES FINANCIEROS

Evaluación: Cambios en las prácticas de gestión de los programas

119. Las políticas de recursos y financiación a largo plazo constituyen uno de los ejes de la política general del PMA en materia de gestión. Puesto que el nivel de las actividades del PMA en todo el mundo está determinado en medida cada vez mayor por la escasa disponibilidad de recursos de los donantes, el PMA se ve obligado a definir prioridades aún más estrictas para su trabajo. Las políticas de recursos y financiación a largo plazo establecieron una vinculación clara entre el nivel global de los recursos de los que el PMA podría disponer para cada categoría de programas y la financiación de los gastos de apoyo conexos, tanto directos como indirectos. Esto ayudó al PMA a planificar y administrar sus recursos tanto en el ámbito de los distintos proyectos como en un plano general.

120. Antes de que se aplicaran las políticas de recursos y financiación a largo plazo, el sistema de presupuestación de los proyectos no incluía todos los gastos operacionales directos y los gastos de apoyo. Actualmente se ha instaurado un sistema de presupuestación más preciso, que exige que los directores de los proyectos calculen en sus detalles significativos las necesidades totales de los proyectos. Existe, además, un sistema de asignaciones para los proyectos que permite a las oficinas en los países saber cuánto están autorizadas a gastar en cada componente específico (por ej., transporte y gastos de apoyo directo) de cada uno de los proyectos que administran. En el cuestionario dirigido a las oficinas en los países y los despachos regionales, las dos respuestas más frecuentes con respecto a las consecuencias positivas de las políticas de recursos y financiación a largo plazo fueron:

- el concepto de presupuestación de proyectos; y



- una presentación más clara de las necesidades de efectivo en los presupuestos de proyectos y operaciones.
121. Se supone que el establecimiento de oficinas regionales, que comenzó en 1997, y el consiguiente proceso de descentralización, potenciarán aún más la autoridad y responsabilidad de los encargados de tomar las decisiones sobre el terreno.

Evaluación: Los controles financieros sobre activos, flujo de caja y gastos

122. Antes de que la balanza de las actividades del PMA se inclinara hacia las operaciones de urgencia, los gastos sobre el terreno se limitaban principalmente a los gastos de AAP de las oficinas en los países y a desembolsos relativamente reducidos destinados a la compra local de artículos no alimentarios y alimentos. La oficina del PNUD sobre el terreno tramitaba localmente estos gastos, que se registraban en el sistema contable del PMA mediante el sistema de comprobantes entre oficinas (CEO).
123. Con la participación cada vez mayor del PMA en operaciones de urgencia, se tropezó con el obstáculo de que en los países interesados a veces no existían oficinas del PNUD o bien éstas no estaban en condiciones de hacerse cargo de los gastos locales sustanciales (en personal contratado por períodos breves, el transporte, las comunicaciones, los equipos y los suministros) necesarios para mantener una infraestructura operacional de grandes proporciones destinada a las actividades de emergencia. Fue necesario establecer arreglos especiales y, en particular, un sistema que confiriera facultades para efectuar dichos pagos, para lo cual debían transferirse grandes cantidades de efectivo a cuentas abiertas en bancos locales de los países interesados. Esto comportó dificultades para mantener el control de los gastos y transferir oportuna y regularmente al sistema central de contabilidad del PMA la información relativa a los pagos que efectuaban las oficinas en los países. Al mismo tiempo, no existía un sistema adecuado o una práctica establecida para proporcionar a dichas oficinas estados financieros actualizados, competencias presupuestarias oportunas, información sobre las contribuciones de los donantes y otras informaciones esenciales para la ejecución de las operaciones de urgencia.
124. Gracias a las prácticas mejoradas introducidas en este sector ya se está proporcionando a los directores y a los donantes una información más precisa y oportuna. Las mejoras introducidas son las siguientes:
- la elaboración de la información de las oficinas en los países ha mejorado gracias a la capacidad de registrar dicha información en sistemas financieros, por lo general dentro de los 30 días sucesivos a la recepción de la información;
 - se ha centralizado la administración del efectivo, se han introducido procedimientos claros para la apertura de cuentas bancarias, se ha dejado de utilizar dinero en efectivo como instrumento de presupuestación, y el uso de cuentas bancarias de saldo cero ha permitido obtener de manera mucho más eficaz el dinero necesario sobre el terreno sin necesidad de mantener en el país elevados saldos en efectivo;
 - se han simplificado las competencias relativas al registro de las contribuciones y al movimiento de los productos; dicha información en la actualidad se halla disponible corrientemente en el marco del WIS y tienen acceso a ella los usuarios de las distintas direcciones de la Sede;
 - se ha introducido un sistema normalizado de presentación de informes que utiliza información financiera al día con objeto de reducir la práctica de presentación de informes personalizados a los distintos donantes, lo que supone una gran intensidad de



mano de obra y es costoso desde el punto de vista administrativo. El formato para la presentación de informes se ha diseñado en consulta con los representantes de los donantes para garantizar el cumplimiento de sus exigencias. Se elaboraron informes normalizados para todos aquellos proyectos que recibieron contribuciones multilaterales, y con el tiempo esta práctica se ampliará a todos los proyectos; y

- en 1997 se elaboró e instaló (aunque requiere ulteriores modificaciones), un programa de software denominado “Asset Inventory Package”, destinado a proporcionar información precisa y oportuna sobre los activos fijos del PMA en todo el mundo..

Evaluación: Cambios en los sistemas financieros y de información

125. La aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo exigieron una compleja labor de mejora o modificación de los sistemas financieros y de información del PMA. Fue necesario modificar el sistema de información sobre gestión (WIS) a fin de que éste pudiera elaborar la información con arreglo a las categorías de programas, ventanillas de financiación y componentes de gastos. También se requirieron otros cambios para poder aplicar los sistemas mejorados de notificación e introducir el nuevo modelo de TTAM. En el año 2000 el WIS será reemplazado por el nuevo sistema de gestión financiera y demás sistemas del Programa de Mejora de la Gestión Financiera. Actualmente se hallan en curso de elaboración, sistemas relacionados con la movilización de recursos, las comunicaciones entre las oficinas en los países, el seguimiento de los productos, la gestión de las compras, la gestión logística y los recursos humanos. Una vez que hayan alcanzado su plena aplicación, esos sistemas asegurarán un flujo de información oportuna y precisa entre la Sede y las instancias sobre el terreno en los distintos sectores clave de las actividades del PMA. Ahora bien, la financiación requerida por el FMIP para el perfeccionamiento de todos los sistemas anteriormente mencionados todavía no se ha conseguido.



Anexo 1

ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LOS MECANISMOS DE DOTACIÓN DE RECURSOS Y FINANCIACIÓN DEL PMA Y LOS DEL PNUD EL UNICEF Y LA OACNUR

Mohamed A. Niazi
Nueva York, Nueva York EE.UU.
3 de abril de 1998



ÍNDICE

	Párrafos
I. Introducción	1 - 3
II. Resumen	4 - 10
III. Financiación de los recursos	11 - 16
IV. Movilización de los presupuestos	17 - 22
V. Armonización de los presupuestos	23 - 27
VI. Políticas de recuperación de los costos administrativos y de apoyo a los programas	28 - 34
VII. Recuperación de los costos de apoyo con cargo a otras actividades “no básicas”	35 - 43
VIII. Reservas	44 - 48
IX. Ingresos por concepto de intereses	49 - 56
X. Conclusión	57 - 60



I. INTRODUCCIÓN

1. El PMA me ha pedido que realizara un estudio comparativo entre sus mecanismos de dotación de recursos y financiación a largo plazo y los del PNUD, el UNICEF y la OACNUR.
2. En el estudio se hace referencia a los problemas relativos a la dotación de recursos y financiación de los programas de las Naciones Unidas financiados con contribuciones voluntarias, se analizan las diferentes políticas en materia de recuperación de costos administrativos y de apoyo a los programas, las políticas relacionadas con los ingresos recabados y las diferentes reservas establecidas. Se destacan, además, los progresos importantes realizados en la armonización de la presentación presupuestaria. Dado que el PMA es un programa totalmente especial por la forma en que trabaja con la ayuda alimentaria y considera los ingresos y los gastos, cabe advertir que puede no ser simple ni conveniente hacer referencia a estudios de otros fondos.
3. Al realizar el presente examen, he podido contar con una documentación amplia que me fue suministrada a través de informaciones y opiniones expresadas verbalmente por algunos funcionarios del PNUD, el UNICEF y la OACNUR. Quisiera manifestar mi gratitud a todos los funcionarios entrevistados, por su paciencia y amplia cooperación.

II. RESUMEN

4. El tema de los recursos y la financiación a largo plazo ha estado en primer plano entre los asuntos por todas las organizaciones. El Secretario General en su informe “Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de reforma” (A/51/950) destaca en el párrafo 147, que a pesar de la creciente demanda de apoyo a las Naciones Unidas para el desarrollo *“los fondos y programas clave de las Naciones Unidas siguen encontrándose en una situación de estancamiento y de falta de previsibilidad y certidumbre respecto de las contribuciones básicas, a lo que se suma un aumento considerable de los recursos asignados”*. La reducción de las contribuciones “básicas” está repercutiendo negativamente en el funcionamiento normal y eficaz de los programas, así como en la financiación de los costos administrativos y de apoyo a los programas, la cual se complica ulteriormente debido a las condiciones que la legislación de algunos donantes impone sobre las contribuciones asignadas, prohibiendo la financiación de los costos generales.
5. Los fondos y programas de las Naciones Unidas, que difieren ampliamente en cuanto a sus mandatos y a la naturaleza de sus operaciones, cuentan con una variedad de mecanismos y tarifas para la recuperación de los costos administrativos y de apoyo a los programas. Con el correr de los años todos los organismos han ido estudiando a fondo el tema de la recuperación de los costos administrativos y de apoyo a los programas contraídos en programas especiales y otros programas, y se han examinado numerosos métodos para su reembolso. Sin embargo, a pesar de todos esos esfuerzos, el problema subsiste y los organismos están tropezando con dificultades para recuperar los costos realizados.
6. Todas las organizaciones acusan una disminución de las contribuciones “básicas” y, como consecuencia, las funciones básicas, esenciales para una gestión eficaz (y que suponen el apoyo administrativo y a programas) no cuentan con una financiación adecuada. Los costos administrativos y de apoyo a los programas comprenden los costos “fijos”, que no varían



demasiado con la magnitud del programa, y los costos "variables", que tienen una relación directa con la magnitud del programa. Los costos "fijos", que podrían determinarse con un cierto grado de precisión, actualmente se aprueban y financian con cargo a los recursos "básicos" aprobados. Al disminuir los recursos "básicos", los costos resultan desproporcionados; pero en comparación con los recursos "totales" son razonables. Los gastos "variables" contraídos a causa del programa deberían cargarse a los respectivos programas y presupuestos. En general, los donantes favorecerían un sistema de recuperación de los costos generales que fuera sencillo, seguro y responsable, y no tendrían problemas en aceptar costos administrativos y de apoyo razonables, bien identificados, y cargados al programa.

7. El Administrador del PNUD, el Director Ejecutivo del FNUAP y el Director Ejecutivo del UNICEF, están armonizando su presentación presupuestaria con el fin de facilitar a los donantes una información presupuestaria transparente y comparable. Han aprobado de común acuerdo un formato para la presentación de sus presupuestos bienales, la utilización de términos y definiciones comunes para tal finalidad, y la aplicación de una misma metodología para la preparación del proyecto de presupuesto. También han manifestado su decisión de continuar armonizando sus presupuestos bienales, y se han comprometido a introducir cambios sólo de común acuerdo. El PMA también ha realizado esfuerzos en este sentido en la presentación del presupuesto de AAP de 1998-1999. La OACNUR se ha asociado también a este proceso.
8. *La armonización, sin embargo, no resolverá el problema de la financiación de los costos administrativos contraídos en la ejecución de "otros" programas. Las organizaciones necesitan una fuente de financiación segura y fidedigna para sufragar las funciones básicas, esenciales para que puedan cumplir sus mandatos.*
9. Aprovecho la oportunidad para mencionar que el Centro de Cooperación Internacional, de la Universidad de Nueva York, ha preparado un documento extenso para la reunión sobre los "Recursos para la asistencia humanitaria" celebrada el 11-12 de septiembre de 1997 en el Centro de Conferencias de Pocantico, de la Fundación de los Hermanos Rockefeller. En la reunión hubo una nutrida participación de la comunidad humanitaria, algunos gobiernos de países donantes, ONG, y el sistema de las Naciones Unidas, incluido el PMA. En el documento se analiza brevemente la situación financiera global que enfrenta la empresa humanitaria; se examinan las formas en las que los sistemas de financiación, así como sus importes totales, afectan a la asistencia; y se identifican algunas opciones que podrían fortalecer la capacidad y el desempeño del sistema humanitario, tales como la inversión en medidas para afrontar situaciones de urgencia, y la contratación y capacitación de personal.
10. A raíz de las recomendaciones que surgieron durante el curso de la reunión, el Centro está preparando un plan de trabajo para la fase siguiente de su labor. Dicho plan tratará, entre otras cosas, de desarrollar estrategias encaminadas a asegurar el mantenimiento de las competencias básicas de los organismos que prestan asistencia humanitaria y la disponibilidad de recursos para una respuesta eficaz a las crisis humanitarias. El Centro trabajará con cuatro organismos designados para el estudio de casos, entre los cuales el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con el fin de examinar las consecuencias, en materia de costos, de distintos escenarios presupuestarios y de flujo de dinero. Dado que para el PMA es sumamente importante la recaudación de fondos, es posible que desee ponerse en contacto con el Centro a fin de que sus opiniones sean tomadas en consideración a la hora de las conclusiones.



III. FINANCIACIÓN DE LOS RECURSOS

11. El tema de los recursos y la financiación a largo plazo ha estado en primer plano entre los asuntos examinados por todas las organizaciones. El Secretario General en su informe “Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reformas” se refiere a la falta de previsibilidad y certidumbre en cuanto a las contribuciones básicas que aseguran los recursos necesarios para sufragar los gastos administrativos y de gestión de los programas y de las sedes. Declara, asimismo, que ya no es posible depender exclusivamente de las contribuciones voluntarias y sugiere una financiación combinada de contribuciones asignadas, negociadas y voluntarias. El Secretario General recomendó a los Estados Miembros; *“que se estableciera un nuevo sistema de recursos básicos consistente en contribuciones voluntarias y promesas negociadas, consignadas en tramos plurianuales”*.
12. En el informe del grupo de apoyo de la UNDG “Financiación de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo” se declara, *“que los recursos para el desarrollo deben restablecerse lo antes posible y ser más previsibles, para que las operaciones no pierdan en intensidad. Los recursos básicos siguen siendo la base para la movilización de todos los otros fondos y su imprevisibilidad ha representado quizás el problema más grave para un funcionamiento normal y eficaz de las operaciones de desarrollo. La financiación de los fondos y programas de las Naciones Unidas se basa actualmente en las promesas voluntarias anuales. Sería preferible que los recursos básicos se entregaran en tramos plurianuales en vez de tramos anuales. Estas contribuciones se basarían en los objetivos programáticos establecidos para el período. Las contribuciones se basarían sobre el principio de la participación de la carga entre los Estados Miembros, los cuales tendrían que elaborar los términos de dicha participación”*.
13. En virtud de los actuales acuerdos de financiación, cada donante determina la cuantía de sus contribuciones a los recursos básicos de la organización; por lo tanto, es importante que los donantes anuncien sus promesas y programen los pagos, de forma que aseguren que sus contribuciones lleguen a la organización de manera previsible y oportuna. Es esencial que las Naciones Unidas y los donantes tengan en cuenta la capacidad y voluntad de los donantes para contribuir, para ser lo más realistas posible a la hora de movilizar los recursos.
14. Sería pertinente insistir ante los donantes en que la falta de una financiación segura afectará a largo plazo la capacidad de la organización para responder inmediatamente a las emergencias. Por lo tanto, no sólo hace falta que haya un incremento considerable de los recursos destinados a actividades operacionales, sino que dichos recursos se entreguen de manera previsible y segura.
15. Uno de los problemas con que tropieza el PNUD y, en menor medida, la OACNUR y el UNICEF es la enorme disminución de los recursos básicos. Los del PNUD disminuyeron de 1 074 millones de dólares en 1992 a 844 millones de dólares en 1996, mientras que los recursos no básicos aumentaron de 378 millones de dólares en 1992 a 1 295 millones de dólares en 1996. El Administrador reiteró que el objetivo principal de los esfuerzos del PNUD en materia de movilización de recursos, es asegurar una base más previsible, continua y segura para los recursos básicos.
16. En el cuadro siguiente figuran la considerable disminución de las contribuciones ordinarias (básicas) y el aumento registrado en las otras contribuciones (no básicas), destinadas a las diversas organizaciones durante el bienio actual y los bienios anteriores. En el caso del PMA, no existe una distinción clara entre contribuciones básicas y no básicas.



**PRINCIPALES ORGANISMOS VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS
COMPARACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS ORDINARIOS (BÁSICOS)
Y OTROS (NO BÁSICOS)
Presupuestados en millones de dólares EE.UU.**

	1996-97	1996-97	1996-97	1998-99	1998-99	1998-99
	Ordinarios	Otros	TOTAL	Ordinarios	Otros	TOTAL
PNUD	1 872,2	1 914,4	3 786,6	1 772,4	2 155,4	3 928,2
UNICEF	1 242,2	1 201,4	2 443,6	1 225,0	1 149,1	2 374,0
OACNUR	476,6*	779,4*	1 256,0	463,0**	611,7**	1 074,7
	*1997 solamente			**1998 solamente		

IV. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

17. El mecanismo de las promesas de contribuciones constituía un foro conveniente para que muchos gobiernos declararan públicamente su compromiso financiero con los fondos y programas de las Naciones Unidas financiados con contribuciones voluntarias, pero en los últimos años la utilidad de esta práctica ha disminuido. Aumenta el número de las promesas no cumplidas, y los donantes principales no están preparados para comprometer públicamente fondos de un año para otro. Por consiguiente, se está haciendo cada vez más difícil para las organizaciones el depender de las contribuciones voluntarias para la ejecución de sus programas. Además, a las contribuciones voluntarias se concede una prioridad menor que a las obligatorias; por lo tanto, cuando en los presupuestos nacionales se reduce la cooperación para el desarrollo, se reducen también las contribuciones voluntarias.
18. No sólo han disminuido los recursos para el desarrollo, sino que su utilización está cada vez más condicionada. La utilización de las contribuciones voluntarias se ve cada vez más "restringida" y algunos donantes exigen informes específicos, así como el derecho de control. Exigencias éstas que aumentan el volumen del trabajo administrativo de las organizaciones.
19. El **PMA** - se financia con contribuciones tanto de alimentos como de dinero. No recibe contribuciones asignadas. Actualmente, utiliza distintos métodos para la recaudación de recursos, tales como la Conferencia Bienal sobre Promesas de Contribuciones y el proceso de contribución a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), los llamamientos consolidados realizados bajo los auspicios del Coordinador del Socorro de Emergencia, y los distintos llamamientos del PMA para operaciones particulares. Esta serie de llamamientos diversos ha ido evolucionando con el tiempo, pasando de un enfoque orientado primordialmente al desarrollo, a un enfoque orientado a las situaciones de urgencia, lo cual ha creado a veces confusión tanto en el PMA como en los donantes.
20. El **PNUD** - "movilización de recursos" es una expresión amplia que se refiere a garantizar fondos, como recursos presupuestarios básicos o no básicos, para la administración del PNUD y sus programas. Los recursos no básicos pueden asumir la forma de participación en la carga, fondos fiduciarios, o contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo. El objetivo primario de la labor de movilización de recursos en el PNUD (igual que en otras



organizaciones) es garantizar una base más previsible, continua y segura de recursos básicos.

21. El **UNICEF** - enfoca la movilización de recursos de una manera relativamente distinta y única. Aunque la mayor parte de su financiación (64 por ciento) proviene de las contribuciones voluntarias de gobiernos y organizaciones intergubernamentales, también utiliza una diversidad de canales para movilizar recursos con cargo a una base amplia de propugnadores privados. Casi una tercera parte de la financiación del UNICEF proviene actualmente de fuentes privadas, gracias principalmente a los esfuerzos realizados por los Comités Nacionales de 37 países industrializados. La financiación del UNICEF se desglosa en tres categorías fundamentales: recursos generales, financiación complementaria ordinaria y financiación complementaria de urgencia.
22. La **OACNUR** - sus actividades se dividen entre Programas Generales y Programas Especiales, y un importe pequeño (aproximadamente el dos por ciento del presupuesto de la OACNUR) con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Entre las actividades realizadas en el marco de los Programas Generales figuran el Programa Anual, el Fondo para la repatriación voluntaria y el Fondo de emergencia; y se financian con cargo a las contribuciones destinadas al Fondo General. Los Programas Especiales se financian con cargo a una gama de distintos fondos fiduciarios, cada uno de los cuales funciona de conformidad con sus propias dinámicas de financiación. En los años ochenta, las actividades reglamentarias de la OACNUR (protección de los refugiados, asistencia, intervenciones de urgencia, y la búsqueda de soluciones duraderas) eran financiadas, por lo general, en el marco de los Programas Generales de la Oficina. A raíz de la explosión de las crisis de los refugiados en los años ochenta, y la triplicación del presupuesto de la OACNUR, muchas actividades reglamentarias se incluyen ahora también en el marco de los Programas Especiales.

V. ARMONIZACIÓN DE PRESUPUESTOS

23. El PNUD, el FNUAP y el UNICEF (también están comprometidos el PMA y la OACNUR) están realizando un proceso de armonización de sus presupuestos y se han puesto de acuerdo en clasificar las actividades en Programas, Apoyo a los Programas, y Gestión y Administración (DP/1997/2 y E/ICEF/1997/L.3), teniendo debidamente en cuenta las diferencias que existen a causa del carácter propio y las necesidades de cada organización.
24. En el presupuesto bienal de apoyo aprobado en la armonización de presupuestos, se incluye el plan de recursos que comprende tres secciones:
 - a) Recursos disponibles - Los recursos totales se dividen en dos grupos principales: recursos ordinarios y otros recursos. Los recursos necesarios para las actividades de apoyo son consignados por las Juntas Ejecutivas, previo examen realizado por ellas mismas y por la CCAAP. La naturaleza diferente de cada organización y las distintas circunstancias predominantes en ellas exigen un tratamiento diferente de los recursos ordinarios (DP/1997/21 Add 1). Y es justamente el tratamiento de estos recursos lo que constituye el objeto principal del ejercicio de armonización. Con respecto a los otros recursos, la recepción de los fondos se rige por los respectivos Reglamentos Financieros y Reglamentaciones Financieras Detalladas, elaborados sobre el modelo de las Naciones Unidas. Como en el caso de la Asamblea General, las Juntas Ejecutivas no aprueban la utilización de estos recursos, pero se mantienen informadas para poder evaluar el conjunto total de las actividades realizadas por la organización.



- b) Utilización de los recursos: en esta sección se ofrece una descripción exhaustiva de la totalidad de los recursos y de su utilización para fines de programas, apoyo a los programas, y gestión y administración de la organización. El apoyo a los programas se subdivide entre actividades de la sede y sobre el terreno.
- c) Conciliación: entre las estimaciones incluidas en el marco de la utilización de recursos y las incluidas en el presupuesto bienal de apoyo.
25. Hay diferencias importantes que deben ser resueltas. Por ejemplo, mientras los presupuestos del PNUD y el FNUAP pueden compararse entre sí, con el presupuesto del UNICEF pueden compararse sólo en cuanto a las actividades de la sede, ya que ni el PNUD ni el FNUAP tienen oficinas regionales comparables a las del UNICEF. Además, las definiciones de los costos de apoyo administrativo y los costos de ejecución de programas difieren notablemente de un organismo a otro. El PNUD incluye bajo las actividades “básicas” componentes, que el UNICEF clasifica como apoyo al programa. Además, las definiciones de costos de apoyo administrativo y costos de ejecución de programas utilizadas por la OACNUR, el PNUD y el PMA no son iguales, y de hecho podrían ser muy diferentes. En la OACNUR, las principales actividades reglamentarias de la protección internacional de los refugiados, el seguimiento y la coordinación sobre el terreno, y la sensibilización de la opinión pública, que de hecho constituyen responsabilidades operacionales fundamentales, corresponden a lo que se llama “ejecución del programa”. Si la OACNUR adoptara definiciones semejantes a las de los otros organismos, la mayor parte de los actuales costos de actividades realizadas sobre el terreno se convertirían en costos del programa. En consecuencia, el porcentaje de los costos totales tanto de la gestión y administración como del apoyo al programa, sería más bajo que el porcentaje tanto de los costos de ejecución de programas como del apoyo administrativo, como se definen actualmente. La OACNUR está examinando actualmente las definiciones correspondientes a la ejecución de programas y el apoyo administrativo, tomando en consideración los cambios registrados en las tendencias de las actividades de la OACNUR. Este examen tendrá en cuenta los cambios efectuados por otros organismos de las Naciones Unidas para organizar sus estructuras presupuestarias.
26. *Por lo tanto, mientras no se hayan resuelto los criterios utilizados para clasificar los gastos como administrativos, de ejecución de programas y operacionales, y se hayan puesto de acuerdo las diversas organizaciones sobre las definiciones utilizadas para costos de apoyo a programas y gastos del programa, será muy difícil compararlos con exactitud y seguridad. El PNUD, el FNUAP y el UNICEF han manifestado su decisión de garantizar la continuación del enfoque armonizado de sus presupuestos bienales, y se han comprometido a introducir cambios sólo de común acuerdo. Es pues, indispensable que el PMA participe lo más posible en el proceso, y evite tomar decisiones unilaterales en cuanto a las definiciones de costos indirectos y costos directos, sin tener en cuenta los criterios utilizados por las otras organizaciones.*
27. Las organizaciones definen con mucho detalle los costos indirectos y directos, lo cual es importante, y los donantes están interesados en dicho análisis. Sin embargo, una cuestión más importante es el hecho de que ciertos gastos son “fijos” y otros son “variables”. Los costos indirectos son por su naturaleza “fijos” o “variables”. Los costos fijos se definen como aquéllos que deben contraerse *independientemente* de los cambios que produzcan en la categoría o la magnitud del programa durante el período presupuestario. Los costos variables son los que varían según aumente o disminuya la magnitud del proyecto/operación. Este aspecto no lo tiene en cuenta ninguna de las organizaciones al contabilizar los costos administrativos y de apoyo a programas ni en su estrategia de financiación. Dado que los gastos fijos son constantes y pueden determinarse con un grado relativamente alto de



precisión durante un determinado período presupuestario, podrían aprobarse y financiarse con cargo a los programas ordinarios “básicos”.

VI. POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO A LOS PROGRAMAS

28. Las actividades del PNUD, el UNICEF y la OACNUR que se financian con cargo a contribuciones voluntarias comprenden: a) actividades reglamentarias (generales/básicas/ordinarias), y b) otras actividades (especiales/de urgencia/fondo fiduciario, etc.). Salvo la OACNUR, que recibe 23 millones de dólares de las Naciones Unidas (aproximadamente el dos por ciento del presupuesto) como contribución para sus costos administrativos, estas organizaciones dependen de las contribuciones efectuadas a su fondo básico/ordinario para financiar sus costos administrativos de la sede, oficinas en los países, etc. Los procedimientos seguidos por estas organizaciones para la presentación y aprobación del presupuesto “básico”, que incluye los costos administrativos de los programas ordinarios/de desarrollo, son muy semejantes. La administración prepara el presupuesto y lo presenta al Comité/Junta Ejecutivos para su aprobación. Los recursos del programa ordinario del PNUD, el UNICEF y la OACNUR se pueden utilizar para apoyar otros programas, y la recuperación se efectuaría en base a una evaluación de los costos adicionales respecto a lo previsto en el presupuesto básico.
29. En el PNUD, el UNICEF y la OACNUR los costos administrativos y de apoyo a los programas aprobados/oficiales se financian con cargo a las contribuciones “básicas”. Sólo los costos administrativos y de apoyo a los programas adicionales de los programas especiales/otros se proporcionarán con cargo a otras fuentes o fuentes extrapresupuestarias. La cuestión de la financiación de otros costos administrativos y de apoyo a los programas realizados por programas financiados con cargo a contribuciones asignadas/dirigidas, ha sido objeto de examen y debate en prácticamente en todos los órganos rectores, desde que han tenido la facultad de aceptar otras contribuciones además de las necesarias para financiar sus programas ordinarios “aprobados”. Al disminuir las contribuciones básicas, la proporción entre costos administrativos y costos del programa se ha vuelto crucial. A pesar de todos los esfuerzos realizados, los recursos básicos disminuyeron y siguen dependiendo de un número limitado de donantes.
30. A diferencia de las otras organizaciones, todos los costos de la administración y gestión y de apoyo a los programas del PMA, se financian mediante la recuperación sobre la base de los programas con cargo a los presupuestos de los distintos proyectos. Estos arreglos, que han servido a la importante finalidad de permitir que el PMA lograra el reembolso del costo total, supone sin embargo, problemas intrínsecos que escapan al control de la administración, ya que los importes recibidos difieren inevitablemente de los previstos. La inestabilidad de la recuperación de los fondos ya gastados no ayuda a una gestión apropiada sino a ineficacias que se podrían evitar con una financiación conveniente.
31. Como consecuencia de la incertidumbre sobre la financiación de muchos de los costos fijos de gestión y administración y de apoyo a los programas, incluidos los costos del apoyo a los programas, clasificados actualmente como costos de apoyo directo, el PMA se ha visto reducido al mínimo, lo cual ha tenido un efecto sobre su capacidad para ejecutar programas de manera económica, eficaz y eficiente. Podrían servir como ejemplo los altos costos administrativos que implica la renovación constante de contratos de personal a corto plazo que el PMA se ve obligado a realizar a causa de los arreglos de financiación. Esto influye no sólo en la moral del personal sino también en la eficacia de la ejecución del programa y de su



prontitud para responder a las situaciones de urgencia.

32. Como se observa en el cuadro, el porcentaje de los costos ordinarios de gestión y administración y de apoyo a los programas del PMA son considerablemente más bajos que los del PNUD, el UNICEF y la OACNUR. Esto debería hacer que tanto la administración del PMA como sus miembros se preguntaran si acaso no se trata de economías falsas que están teniendo repercusiones negativas en la capacidad del programa para cumplir su mandato.

**PRINCIPALES ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE LAS NACIONES UNIDAS
COMPARICIÓN DEL APOYO ADMINISTRATIVO Y AL PROGRAMA EN BASE A LOS
COSTOS TOTALES PRESUPUESTARIOS PARA 1998-1999**

	PNUD (nota 3)	%	UNICEF (nota 4)	%	OACNUR (nota 5)	%	PMA (nota 6)	%
Gestión y administración (nota 8)	127,5	3,3%	164,0	8,5%	104,7	9,7%	96,7	3,9%
Apoyo a programas en la sede (nota 1)	290,6	7,4%	71,7	3,7%	40,0	3,7%	42,0	1,7%
Apoyo a programas sobre el terreno (nota 7)	<u>269,8</u>	<u>6,9%</u>	<u>267,6</u>	<u>13,9%</u>	<u>203,7</u>	<u>19,0%</u>	<u>258,1</u>	<u>10,4%</u>
Total de gestión y apoyo	687,9	17,5%	503,3	26,1%	348,4 (nota 7)	32,4% (nota 7)	396,8	15,9%
Ejecución de programas (nota 2)	<u>3240,3</u>	<u>82,5%</u>	<u>1425,6</u>	<u>73,9%</u>	<u>726,3</u>	<u>67,6%</u>	<u>2094,2</u>	<u>84,1%</u>
Presupuesto total	3928,2	100%	1928,9	100%	1074,7	100%	2491,0	100%

NOTA 1 - EN EL PNUD EL APOYO A LOS PROGRAMAS EN LA SEDE INCLUYE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR OTROS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS, POR UN TOTAL DE 199,9 MILLONES DE DÓLARES

NOTA 2 - EN EL PNUD LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS INCLUYE EL APOYO A OUNS, COORDINADORES RESIDENTES, VNU Y AICFO.

NOTA 3 - INFORMACIÓN DEL PNUD OBTENIDA DE LAS ESTIMACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL BIENIO 1998-1999 (DP/1997/23, PÁGINA 18)

NOTA 4 - (LAS CIFRAS SON SOLAMENTE PARA 1998) INFORMACIÓN DEL UNICEF OBTENIDA DEL PRESUPUESTO BIENAL DE APOYO DE 1998-1999 (E/ICEF/1998/AB/L.1 CUADRO 3, PÁGINA 17)

NOTA 5 - INFORMACIÓN DE LA OACNUR OBTENIDA DEL RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DEL OACNUR EN 1996-1998 (A/AC.96/884 CUADROS II.1, PÁGINA 28 Y II.19, PÁGINA 52)

NOTA 6 - INFORMACIÓN DEL PMA OBTENIDA DEL PRESUPUESTO DE 1998-1999 (WFP/EB.3/97/4-A, CUADRO 14, PÁGINA 23; CUADRO 7, PÁGINA 17 Y CUADRO 1, PÁGINA 3)

NOTA 7 - EN LA OACNUR, EL APOYO A PROGRAMAS SE TITULA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS Y COMPRENDE LOS COSTOS REGLAMENTARIOS OPERACIONALES, DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS, EL SEGUIMIENTO Y LA COORDINACIÓN SOBRE EL TERRENO Y ACTIVIDADES TALES COMO LA SENSIBILIZACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LOS PROBLEMAS DE LOS REFUGIADOS Y DE ASILO.

NOTA 8 - EN EL PMA LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN INCLUYE LOS COSTOS DE APOYO DIRECTO AL FMIP (17,2 MILLONES DE DÓLARES).

33. En esta diferencia importante de los recursos totales destinados al apoyo y la gestión influyen las diferencias fundamentales que existen en la manera en que los costos son recuperados con cargo a las actividades no básicas. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas deben prestar servicios administrativos y de apoyo a los programas para la ejecución de las operaciones especiales y otras operaciones "no básicas". Sin embargo, dado que las organizaciones no pueden utilizar fondos ordinarios, se formularon diversos mecanismos y



tarifas, en función del mandato de la organización y la naturaleza de las operaciones para recuperar totalmente los costos administrativos y de apoyo a los programas adicionales. Cabe señalar que el PNUD, el UNICEF y la OACNUR pueden utilizar su capacidad ordinaria de gestión “básica” para apoyar otras actividades “no básicas”; por lo tanto, su recuperación de costos se basa en una evaluación de los costos adicionales que exceden lo que prevé el presupuesto básico. El sistema de recuperación del PMA es único en el sentido de que provee al reembolso total en base a los porcentajes cargados a todas las actividades operacionales y no distingue claramente entre recursos ordinarios y otros recursos. Lo cual, como ya se dijo, se traduce invariablemente en discrepancias entre los recursos previstos y los efectivamente disponibles para financiar la gestión y el apoyo al programa.

34. Toda disposición en materia de reembolso; a) deberá ser aceptable a los donantes; b) no deberá reducir la capacidad de recaudar fondos; c) garantizará la recuperación de todos los costos, y d) tomará en consideración las normas/legislación de algunos donantes que prohíben el pago de una tarifa para gastos generales previstos, ni siquiera en parte, para pagar los costos de la sede.

VII. RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO CON CARGO A OTRAS ACTIVIDADES “NO BÁSICAS”

Recuperación de los costos en el PMA

35. El Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) estableció procedimientos para financiar los costos de apoyo directo e indirecto contraídos por el PMA en relación con la ejecución de sus diversos programas (CFA 40/5). Dichos procedimientos se basaban sobre el principio del reembolso del costo total y se aplicaban a todas las categorías de programas realizados por el PMA. Actualmente, cada proyecto y operación tiene una consignación presupuestaria para los gastos de apoyo directo necesario para su ejecución, y para los costos indirectos contraídos por el PMA. Es importante que la distinción entre costos de apoyo directo e indirecto sea lo más clara posible. La forma más fácil para estar seguros de que se está utilizando un método coherente para financiar los costos como directos e indirectos sería definir como indirectos todos los servicios no relacionados exclusivamente con un proyecto y financiarlos con cargo al AAP.
36. Actualmente el PMA incluye en los costos indirectos de su AAP algunas funciones que podrían cargarse como servicios directos de apoyo a proyectos y ciertos artículos no alimentarios se financian con cargo a las tarifas de los costos de apoyo directo. Por lo tanto, los costos indirectos del PMA deberían ser más elevados que los de los organismos que cargan esos mismos gastos al programa. Sin embargo, como se señala en el Cuadro 2, no es éste el caso; lo cual hace pensar evidentemente, que se requiere un estudio ulterior y que la armonización con otras organizaciones de las Naciones Unidas puede aclarar esta anomalía.
37. Las tasas de recuperación para los servicios de apoyo indirecto prestados por el PMA se calcularon en base al estudio de determinación de costos anterior. Se obtuvieron dividiendo los gastos efectivos totales del corriente año y el costo presupuestado de los servicios de apoyo indirecto del año siguiente financiado con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas, por los costos operacionales directos y de apoyo directo efectivos del corriente año más los gastos operacionales previstos para el siguiente año.



Recuperación de los costos en el PNUD

38. El PNUD presta una amplia gama de servicios de apoyo a los programas y/o a la gestión que no se financian con cargo a los recursos ordinarios del PNUD. Se han adoptado disposiciones para asegurar el reembolso de los costos relacionados con la prestación de dichos servicios. Los métodos y arreglos varían según el tipo de apoyo prestado y el programa en cuestión. Con respecto a la financiación de los costos de apoyo relativos a las actividades de participación en la carga y fondos fiduciarios, se hace una distinción general entre:
- costos administrativos y operacionales directamente relacionados con la ejecución de los mismos proyectos y programas (gastos de apoyo del organismo de ejecución);
 - costos gubernamentales de contraparte, relacionados también con la ejecución nacional, con cargo a los países en los que se ejecuta el programa; y
 - los costos adicionales para el PNUD relacionados con la administración general de las contribuciones y las actividades de programas conexas (servicios centrales de las oficinas en el país, de los despachos regionales y de la sede).
39. El Administrador establece la metodología apropiada para determinar otras necesidades y para fijar y negociar las tarifas. La metodología debe ser leal y equitativa y comportar un elemento de estabilidad y previsibilidad. Todo método debe ser lo suficientemente flexible como para tomar en consideración la variedad de las operaciones del PNUD. Como la capacidad de gestión básica del PNUD puede utilizarse para apoyar otras actividades “no básicas”, la recuperación de los costos se realizaría en base a una evaluación de los costos que superan a los previstos en el presupuesto básico.

Recuperación de los costos en el UNICEF

40. El UNICEF reconoce que algunos de los costos relacionados con la ejecución y entrega de programas financiados con cargo a fondos complementarios, tanto en la sede como sobre el terreno, se sufragan mediante el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas global financiado con cargo a los recursos generales. La recuperación del seis por ciento por ciertos fondos complementarios no fue suficiente, ni siquiera cuando se aplicó también a los donantes exentos de la tarifa, para sufragar todos los costos generales conexos tanto en la sede como sobre el terreno.
41. En un análisis pormenorizado de posibles alternativas (E/ICEF/1994/AB/L2) se llegó a la conclusión de que un solo presupuesto administrativo y de apoyo a los programas, que tuviera en cuenta todos los costos de la sede del UNICEF, recogería la realidad actual y sería coherente con el principio de la asignación respecto del porcentaje de los costos. El UNICEF llegó a esa decisión, guiado por la necesidad de simplicidad, transparencia y total responsabilidad, de conformidad con los criterios de lealtad, equidad y aprovechamiento al máximo de los recursos. Siguiendo las recomendaciones del Director Ejecutivo, la Junta Ejecutiva decidió que:
- a partir del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas de 1996-1997 se eliminara la tasa de recuperación del seis por ciento y que todos los puestos de la sede cargados anteriormente a los fondos recuperados se convirtieran en puestos de plantilla y fueran incorporados en el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas financiado con cargo a los recursos generales;
 - todos los programas financiados con fondos complementarios, firmados después del 31 de diciembre de 1995, incluyeran un renglón presupuestario distinto para los “costos adicionales de apoyo a las oficinas exteriores y a los programas”, equivalente al tres por



ciento del presupuesto total del programa, y que dicho renglón se aplicara a los gastos generales de funcionamiento de las oficinas exteriores y se añadiera a los gastos directos de funcionamiento sobre el terreno, tales como los costos de personal, viajes, equipo informático, etc., que seguirían incluyéndose en presupuestos específicos por programas;

- c) no se cambiara la tasa del tres por ciento sin la aprobación de la Junta Ejecutiva;
- d) el tres por ciento se aplicara a todos los donantes anteriormente exentos del cargo de recuperación y se introdujera en las propuestas de programas que reciben financiación complementaria con cargo a los Comités Nacionales, las ONG, los gobiernos anfitriones, la Unión Europea, el Banco Mundial, y los fondos de contraparte en moneda local administrados conjuntamente.

Recuperación de los costos en la OACNUR

- 42. Todos los costos administrativos y de apoyo a programas deben identificarse a base de una cantidad anual fija e incluidos en los presupuestos específicos, y no calcularse como porcentaje (Manual de la OACNUR, Capítulo 4, Sección 5.1).
- 43. *La variedad de las tasas aplicadas a los diferentes programas y metodologías constituye una prueba de los importantes esfuerzos realizados por las organizaciones, para recuperar y justificar ante los donantes, los gastos contraídos en concepto de administración y apoyo a programas. Las organizaciones no pueden ejecutar los programas que se les han confiado sin recursos administrativos apropiados que, en último análisis, deben suministrar los donantes. Los donantes lo saben muy bien, de ahí que se impone hacer todos los esfuerzos posibles para combatir la resistencia de algunos de ellos a financiar dichos costos. Los donantes necesitan un sistema de recuperación que sea simple, transparente y responsable, y las organizaciones necesitan recursos básicos que sean previsibles, constantes y garantizados.*

VIII. RESERVAS

- 44. De conformidad con sus Reglamentos Financieros y Reglamentaciones Financieras Detalladas, el PMA, el PNUD y la OACNUR han creado algunas reservas de fondos para ejecutar sus operaciones, en espera del recibo de las contribuciones, con un tope para cada reserva determinado por sus Juntas Ejecutivas:
- 45. El PMA cuenta con una Reserva Operacional de 57 millones de dólares que se utiliza para hacer adelantos con cargo a las *contribuciones confirmadas* para gastos necesarios en efectivo hasta que se reciba el dinero de los donantes. Los adelantos para esta finalidad suelen ser de corta duración. La Reserva se utiliza también para adelantar fondos para pagar los gastos de AAP contraídos en base a asignaciones aprobadas. Los adelantos se recuperan cuando se reciben las contribuciones.
- 46. EL PNUD cuenta con dos reservas:
 - i. una Reserva Operacional determinada en el 20 por ciento de las contribuciones o gastos previstos, según cuáles sean mayores. Para 1996, la reserva se fijó en 170 millones de dólares, y para 1997, en 200 millones de dólares; y;
 - ii. una Reserva para viviendas y locales de oficinas sobre el terreno, cuyo saldo al 31 de diciembre de 1996 era de 17,5 millones de dólares (DP/1997/24).



47. El Presupuesto para Programas Generales de la OACNUR para 1997 tiene una reserva y dos fondos (Reglamentación Financiera Detallada para los fondos procedentes de contribuciones voluntarias administrados por el Alto Comisionado):
- i. Reserva del Programa: 37,1 millones de dólares (A/AC/96/878), que representan el 10 - 15 por ciento de las actividades programadas.
 - ii. Fondo de Emergencia: de 25 millones de dólares (A/AC/96/878); no baja de ocho millones de dólares y se repone con cargo al Fondo del capital de operaciones y de garantía y las contribuciones voluntarias. El Alto Comisionado puede asignar hasta 25 millones de dólares anuales con cargo al Fondo de Emergencia, siempre que ninguna emergencia supere por sí sola los ocho millones de dólares.
 - iii. Fondo para la Repatriación Voluntaria: 20 millones de dólares (A/AC/96/878). El Fondo se inauguró en 1996 para prestar asistencia financiera, en el marco de los Programas Generales o Especiales, a las operaciones de repatriación voluntaria en favor de los refugiados. Se creó con un nivel básico de 20 millones de dólares y puede ampliarse hasta un importe equivalente al 10 por ciento de las previsiones presupuestarias totales del año anterior.
 - iv. Otros fondos, entre los cuales: el plan de seguro médico, el fondo rotatorio para las viviendas del personal, y los recursos procedentes de actividades generadoras de ingresos.
48. UNICEF: Además del plan de seguro médico, en el informe y los estados financieros del UNICEF correspondientes al bienio que terminó el 31 de diciembre de 1995 se establecen solamente las tres siguientes reservas:
- i. un fondo de reserva de activos financieros, con un saldo al 31/12/96 de 26,6 millones de dólares (E/ICEF/1997/AB/L.11), creado en 1990 para controlar mejor la compras futuras de activos financieros. Se repone, si es necesario, mediante consignaciones adicionales autorizadas.
 - ii. una reserva de 200 000 dólares en concepto de autoseguro para suministros de programas, y una reserva de 100 000 dólares en concepto de responsabilidad civil por daños a terceros. Hasta 1992, las dos reservas se restablecieron a sus importes originales por medio de transferencias de ingresos, pero esta práctica se interrumpió en 1993.

IX. INGRESOS POR CONCEPTO DE INTERESES

49. Sobre los ingresos por concepto de intereses, todas las organizaciones cuentan con disposiciones semejantes en Reglamentos Financieros y Reglamentaciones Financieras Detalladas. Básicamente, los ingresos por concepto de intereses devengados por los recursos del Fondo General se acreditan a los ingresos varios del Fondo General. Los intereses devengados por "otros" fondos se acredita al fondo respectivo, a menos que los donantes acuerden otra cosa.

El PMA

50. Los ingresos varios y los excedentes del Fondo General acumulados son los únicos mecanismos de financiación con que cuenta el PMA como mecanismo de nivelación. Los ingresos por intereses, como los ingresos varios, deberían utilizarse como un mecanismo de equiparación en el caso de que hubieran desequilibrios entre las recuperaciones de los CAI, y **los presupuestos de AAP aprobados**. El empleo de los intereses con tal finalidad contribuye



directamente a aliviar la carga que supone la financiación de los costos de apoyo.

EI UNICEF (E/ICEF/1994/AB/L2, párr.3 página 15)

51. En 1968, la Junta Ejecutiva decidió que los ingresos en concepto de intereses por fondos complementarios no utilizados se acreditaran a los recursos generales en compensación por aquella parte de los costos de servicios administrativos y de apoyo a programas, imputable a la ejecución de programas financiados con fondos complementarios pero difícil de determinar. De conformidad con el pronóstico sobre planes de mediano plazo del UNICEF, las proyecciones sobre los ingresos en concepto de intereses por saldos de fondos complementarios no utilizados disminuyeron de ocho millones de dólares en 1994 a cuatro millones de dólares en 1997.

EI PNUD

52. Los ingresos por inversiones se registran como ingresos varios en la cuenta del PNUD, o en la cuenta del Programa, el fondo fiduciario o la actividad de desarrollo (PNUD/FIN REG & RULES/1 104.14 (a)). Los ingresos por intereses devengados en 1996 ascendieron a 51 millones de dólares, frente a 60 millones de dólares en 1995. En este importe no se incluye el ingreso de 17 millones de dólares por intereses devengados por recursos con gastos compartidos, tomados como ingresos extrapresupuestarios. Los ingresos por intereses devengados por fondos, y fondos fiduciarios, ascendieron en 1996 a 25 millones de dólares, frente a 18 millones de dólares en 1995.
53. Los intereses devengados por saldos en efectivo de gastos compartidos se pueden utilizar para recuperar los gastos adicionales contraídos en la administración de las contribuciones con costos compartidos. El interés se puede prorratear entre los recursos extrapresupuestarios del PNUD, o devolver a la cuenta de participación de costos del programa, una vez sufragados los costos de apoyo del PNUD relativos a las actividades con gastos compartidos.

La OACNUR

54. En los ingresos por intereses se incluyen todos los ingresos por intereses e inversiones conexas, devengados por fondos invertidos y cuentas bancarias. El Artículo 9.3 de la Reglamentación Financiera Detallada, especifica las condiciones para registrar los ingresos por inversiones que se acreditarán al Fondo General. Los ingresos por intereses devengados durante 1996, acreditados al Fondo del capital de operaciones y de garantía que se mantiene gracias a dichos ingresos (Art. 6.2 de la Reglamentación Financiera Detallada) ascendió a 13,2 millones de dólares. Este importe fue utilizado para cubrir parte del déficit de los ingresos con respecto a los gastos en los Programas Generales.
55. El Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada prohíben todo tipo de préstamos. Además, en la contabilidad por fondos, los fondos recibidos para una finalidad determinada no se pueden emplear para financiar otras actividades.
56. Artículo VIII de la Reglamentación Financiera Detallada. En el Artículo 8,2 se establece que el Alto Comisionado puede contraer obligaciones para la ejecución de proyectos en la medida en que haya fondos y promesas gubernamentales incondicionales en el fondo o cuenta apropiados. El Alto Comisionado puede, asimismo, en espera del recibo de las contribuciones, contraer obligaciones de hasta la mitad del monto total de las promesas gubernamentales condicionales, y de las promesas firmes de organizaciones de reconocida fama. Puede además, contraer obligaciones en el marco del Programa Anual, el Fondo de Emergencia y el Fondo para la Repatriación Voluntaria hasta el importe financiado por el



Fondo del capital de operaciones y de garantía, como está dispuesto en el Artículo 6.3 (e) y (f) de las disposiciones financieras detalladas.

X. CONCLUSIÓN

57. Como consta en el informe anterior, hay muchas iniciativas que están emprendiendo actualmente las diversas organizaciones con miras a armonizar los presupuestos y definir las diversas categorías de gastos. Se sugiere, pues, al PMA que prosiga sus actuales acuerdos encaminados a resolver los problemas de financiación pertinentes, algunos de los cuales caen bajo el control del PMA, mientras que otros dependen de los donantes. Por lo que se refiere a la financiación de sus costos de gestión, administración y apoyo a programas, el PMA debería examinar la práctica aceptada, seguida por las otras organizaciones, de financiarlos con cargo a los fondos ordinarios, y de sufragar solamente los costos adicionales con cargo a recursos extrapresupuestarios.
58. Es preciso recordar que el PMA tiene políticas especiales porque tiene problemas peculiares. Sin embargo, como ya se dijo anteriormente, la inestabilidad de su mecanismo para recuperar los fondos destinados a los costos de apoyo ya efectuados, no favorece una gestión apropiada, y puede derivar en ineficacias que podrían evitarse con una financiación apropiada. El sistema de reembolso del PMA es único, en el sentido de que provee al reembolso total en base a porcentajes cargados a todas las actividades operacionales y no cuenta con una distinción clara entre recursos ordinarios y otros recursos. Este acuerdo, como ya se dijo, provoca invariablemente discrepancias entre los recursos previstos y los recursos efectivamente disponibles para financiar el apoyo a la gestión y a programas.
59. El programa del PMA y sus servicios de apoyo se ha visto reducidos a su mínima expresión, lo cual repercute en la capacidad para ejecutar programas de manera económica, eficaz y eficiente. Ha influido también no sólo en la moral del personal sino también en la eficacia de la ejecución de los programas y en la prontitud para responder a las emergencias. Esto debería llevar a los miembros de la Junta Ejecutiva y de la dirección del PMA a preguntarse si se trata de economías falsas que repercuten negativamente en la capacidad del programa para prestar los servicios encomendados.
60. Aprovecho esta oportunidad para destacar claramente los daños ocasionados al PMA por no tener los recursos necesarios para apoyar sus programas de apoyo y gestión de programas, y las consecuencias perjudiciales que se pueden seguir de las numerosas condiciones impuestas a las contribuciones, que dan lugar al hecho de disponer de importantes saldos en efectivo que no se pueden utilizar para abordar los problemas actuales.







Anexo 2

Examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA

Problemas y opciones

Tratamiento de los Costos operacionales directos, Costos de apoyo directo y Costos de apoyo indirecto

3 de marzo de 1998



INTRODUCCIÓN

1. Durante la Consulta Oficiosa sobre el Examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (RyFLP), celebrada el 4 de febrero de 1998, los Estados Miembros y los donantes pidieron a la Secretaría que siguiera elaborando el párrafo 14 de su documento "Tratamiento de los Costos operacionales directos, Costos de apoyo directo y Costos de apoyo indirecto" del 28 de enero de 1998.
2. En el presente documento se resumen las tres opciones que la Secretaría ha examinado con miras a encontrar una forma alternativa para reclasificar las partidas de gastos entre las categorías de Costos operacionales directos (COD), Costos de apoyo directo (CAD) y Costos de apoyo indirecto (CAI).
3. Las tres opciones coinciden en la redefinición de la categoría de los COD ya propuesta en el documento de la Secretaría del 28 de enero de 1998, que incluiría todos los insumos de los proyectos utilizados directamente en las operaciones/proyectos por los beneficiarios, el gobierno del país beneficiario u otros asociados en la ejecución, además de los costos de los productos, los costos de su transporte marítimo y gastos conexos, y los costos del transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM).
4. Difieren, en cambio, en el tratamiento de las otras dos categorías (los CAD y los CAI). Las opciones 1 y 2 representan lo expuesto brevemente en el párrafo 14 del documento mencionado anteriormente, mientras que la opción 3 recoge el enfoque recomendado por la Secretaría en ese mismo documento.

OPCIÓN 1

Resumen

5. Con esta opción se mantendría la tasa media actual de los CAI, situada en torno al 9,6 por ciento que, según el actual presupuesto bienal, supondría un Presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) de alrededor de 203 millones de dólares.¹

Consideraciones importantes

6. Las OP del PMA que se ocupan habitualmente de actividades de desarrollo dependen en mayor medida del presupuesto de AAP, mientras que aquellas que se dedican a las situaciones de urgencia se financian en su mayor parte, o bien exclusivamente, con cargo a los CAD. Este procedimiento ha contribuido a aumentar la tasa de los CAI para el desarrollo. En esta opción, habría cuatro categorías de estructura mínima de OP financiadas mediante el AAP, en base al tonelaje manejado. En el Cuadro 1 se propone la siguiente fórmula provisional:

CUADRO 1. ESTRUCTURA MÍNIMA DE OFICINA EN EL PAÍS FINANCIADA CON

¹ Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.



CARGO AL AAP								
Estructura mínima de OP	Nº	Más de 40 000 ton. por año	Nº	Más de 20 000 ton. por año	Nº	Más de 6 000 ton. por año	Nº	Menos de 6 000 ton. por año
Personal prof. int.	4	480 000	3	390 000	2	290 000	1	155 000
Funcionarios nac.	4	140 000	3	105 000	2	70 000	1	35 000
Personal de SG	12	220 000	9	165 000	6	110 000	3	55 000
Gastos no correspondientes al personal	-	185 000	-	145 000	-	105 000	-	55 000
Total		1 020 000		805 000		575 000		300 000
Número estimado de OP financiadas con cargo al AAP		10		6		34		24

7. El PMA tendrá que actuar con cierta flexibilidad para ajustar la asignación efectiva del AAP a las OP tomando como base algunos criterios, tales como el hecho de que estén ubicadas en un país menos adelantado (MA), sean independientes y no cuenten con la supervisión de una oficina regional, estén en regiones expuestas a desastres naturales, u otros factores especiales. Además, las necesidades de apoyo de las OP serán muy diferentes según los tipos de actividades que realicen y el ámbito geográfico de los proyectos/operaciones que ejecuten en el país. Toda otra financiación que pudieran necesitar para la estructura mínima indicada anteriormente se cargaría a los CAD.

Ventajas

8. Las posibles ventajas de esta opción son:
- se reduciría al mínimo el riesgo de comprometer la continuidad de las funciones esenciales de apoyo en las oficinas en los países. Con cargo al AAP se financiaría la estructura básica necesaria de las OP según el volumen de productos manejado y las actividades realizadas;
 - el PMA mantendría la flexibilidad para destinar la financiación del AAP a reforzar estratégicamente las OP, cuando sea necesario;
 - la redistribución de los fondos del AAP a las OP dedicadas a operaciones de socorro tendría como efecto la reducción de las tasas de CAI para la categoría de desarrollo. En los próximos años podría aplicarse un enfoque semejante al actual estudio de determinación de costos para verificar los cambios en las tasas;
 - se pueden ofrecer condiciones contractuales estables al personal internacional y nacional clave que trabaja en operaciones de socorro en situaciones difíciles; y
 - el ajuste que habría que hacer a los sistemas actuales de presupuestación, contabilidad e información sería mínimo.

Desventajas

9. Las posibles desventajas de la Opción 1 son:
- no habría una reducción de la tasa media general de CAI. Es improbable que los donantes de las EMOP/PRO acepten una sola tasa media de CAI del 9,6 por ciento; en tal caso,



sería más realista seguir utilizando un sistema de tasas diferenciales (al menos para las actividades de desarrollo y las operaciones de socorro);

- b) la clasificación de los costos de las OP en costos de apoyo directo y costos de apoyo indirecto no sería tan nítida como en las otras dos opciones, y dentro de las diferentes estructuras de OP sería ambigua la clasificación de las funciones del personal como apoyo directo o indirecto; y
- c) habría menos presión para un ajuste rápido de la dotación de personal de las OP y de la cuantía de los costos de apoyo al disminuir el volumen de los recursos.

OPCIÓN 2

Resumen

10. Con esta opción disminuirían los costos de AAP y se podría proponer una sola tasa de CAI significativamente más baja. Las posibilidades que permite son las siguientes: a) transferir a los CAD todos los costos de las OP; b) transferir a los CAD los costos de las oficinas nacionales y regionales; o, c) transferir a los CAD los costos de las oficinas nacionales y regionales y de determinadas sedes.

Consideraciones importantes

11. Supuestamente, la supresión de los costos de AAP en las funciones de la oficina nacional y regional y de determinadas sedes tendría los siguientes efectos en la tasa de CAI:



CUADRO 2 POSIBLES EFECTOS DE LA SUPRESIÓN DE LOS COSTOS DE AAP EN LAS FUNCIONES DE LAS OFICINAS NACIONALES Y REGIONALES Y DE DETERMINADAS SEDES

Opción	Transferencia de los costos de AAP a los CAD	Presupuesto AAP estimado (bienio) (en millones de dólares)	Tasa media de CAI estimada (por ciento)
2a	Transferencia de todos los costos de la oficina en el país a los CAD	128,2	5,7
2b	Transferencia de los costos de las oficinas nacionales y regionales a los CAD	108,3	4,7
2c	Transferencia de los costos de las oficinas nacionales y regionales y de la Sede (coordinadores de programas del OD, la OTI, el OTL y el OTS y parte de la OEDE) a los CAD	87,5	3,8

12. El PMA puede considerar necesario trabajar en algunos países, aunque el volumen de las operaciones sea demasiado reducido como para generar suficientes CAD para hacer funcionar la oficina en el país. Puede haber países MA con problemas de capacidad de ejecución, o que sean importantes desde el punto de vista estratégico de la preparación para casos de desastre. En estos casos, se necesitarían fondos de reserva del AAP para financiar una pequeña oficina o complementar su financiación.

Ventajas

13. Las posibles ventajas de la Opción 2 son:
- está más “orientada hacia el futuro”. Se adapta a la tendencia del reembolso de costos vinculando lo más posible éstos últimos a las operaciones, y asegurando de esa manera una estructura con mayor flexibilidad para ampliarse y contraerse en función del nivel de los recursos;
 - las funciones de apoyo que dependen del AAP tendrían más claramente un carácter indirecto. En esta opción las categorías de programas no serían un problema a la hora de examinar las tasas de CAI, por lo que podría haber realmente una sola.
 - en esta opción se establecería una tasa de CAI drásticamente más baja, que sería “competitiva” de acuerdo con la mayor parte de los criterios adoptados.

Desventajas

14. Las posibles desventajas son:
- en una situación en que los donantes tienden cada vez más a dirigir sus contribuciones a países y operaciones específicos, el PMA tendría que asumir un riesgo elevado al efectuar gastos de apoyo directo a los que los donantes podrían o no dirigir sus contribuciones;
 - sería necesario establecer un sistema que permitiera contraer gastos en concepto de CAD mucho antes de que se confirmasen las contribuciones efectivas de los donantes a éstos últimos. El riesgo que se corre al comprometer de esta manera fondos de CAD del orden de los 100 a 140 millones de dólares sería significativamente mayor que en las otras dos opciones;



- c) sería necesario elaborar una metodología que permitiera prever una amplia gama de gastos de las OP, las oficinas regionales y la Sede, y distribuirlos entre muchos presupuestos de proyectos/operaciones, sobre la base del volumen de trabajo indicativo proporcionado a cada proyecto/operación. Para contabilizar la distribución de los gastos y presupuestar los proyectos, dicha metodología requeriría un sistema más sofisticado que el que se utiliza ahora en el PMA. Un sistema que distribuyera automáticamente, por ejemplo, los gastos mensuales (o trimestrales) de toda la División de Transportes entre todos los proyectos actuales, tomando como base un factor acordado, como por ejemplo el tonelaje de productos transportado; y
- d) sin una metodología bien comprobada que cuente con un sistema de apoyo como el indicado, se corre el peligro de que sean los directores sobre el terreno los que tengan que ocuparse de los gastos en concepto de CAD contraídos en las oficinas regionales y en las sedes con cargo a sus proyectos, con objeto de controlar los presupuestos para proyectos. Una exigencia administrativa que podría perjudicar las operaciones.

OPCIÓN 3

Resumen

15. Con esta opción se reduciría la tasa de CAI a un promedio de alrededor del 7,8 por ciento, mediante la transferencia a las CAD de aproximadamente el 25 por ciento de los costos de AAP en las oficinas en los países. En esta opción se cargarían a los CAI todos los gastos de apoyo de la Sede, los gastos de apoyo de las oficinas regionales, y la financiación de una estructura mínima estándar de OP que se considerase esencial para mantener una representación del PMA, incluidos los aspectos de gestión y administración.



Consideraciones importantes

16. En esta opción se propone que la estructura básica de una OP, financiada con cargo a los CAI, sea como sigue:

CUADRO 3. ESTRUCTURA PROPUESTA DE UNA OFICINA EN EL PAÍS FINANCIADA CON CARGO A LOS CAI

Estructura mínima de OP financiada con cargo a los CAI	N°	Dólares
Representante del PMA	1	155 000
Funcionarios nacionales	2	85 000
Personal de SG	3	65 000
Gastos no correspondientes al personal	-	55 000
Total		360 000

Cabe señalar que:

- Los costos reales variarían en función de factores tales como el grado de los Directores del PMA en los países, los sueldos del personal local, el costo de la vida, etc.
 - Habría pequeñas variaciones en la estructura básica en función de factores tales como el volumen total de actividades y el hecho de que la OP fuera independiente o recibiera apoyo a nivel regional.
 - En caso de que un “nuevo” país se enfrentara a una emergencia, los gastos de funcionamiento de la OP, así como otras funciones de apoyo, se financiarían completamente con cargo a los CAD durante lo que restase del bienio.
17. Los CAD financiarían los gastos *variables o adicionales* realizados por una oficina del PMA en el país para apoyar las actividades del PMA, tanto de desarrollo como de socorro, en dicho país. Toda otra financiación que una OP pudiera necesitar en concepto de CAD se determinaría según el tipo y el volumen de actividades, el tonelaje manejado, y las circunstancias especiales del país. Los CAD comprenderían los gastos de personal internacional y nacional, los vehículos de las oficinas, el equipo y otros gastos de apoyo de la OP que no estuvieran comprendidos en la estructura mínima de la oficina financiada con cargo a los CAI.

Ventajas

18. Las posibles ventajas de la Opción 3 son:
- a) En esta opción los gastos que se cargarían a los CAD y CAI son más lógicos. El empleo de los CAD se limitaría a la parte variable de los costos de apoyo de la oficina en el país, lo cual contribuiría a que los directores sobre el terreno previeran y supervisaran los gastos de apoyo a la OP con la adecuada rendición de cuentas;
 - b) A la vez que se logra en esta opción reducir la tasa de los CAI, se aseguraría la continuidad de una estructura mínima de OP allí donde el PMA considerase estratégicamente importante su presencia; y
 - c) Dado que los gastos restantes en la partida de CAI estarían representados principalmente por los gastos de gestión y administración de carácter general, se abriría la posibilidad de establecer una sola tasa de CAI.

Desventajas

19. Aunque en menor grado, en esta opción se correrían riesgos semejantes a los de la Opción 2:



- a) el PMA tendría que asumir un riesgo elevado al efectuar gastos de apoyo directo a los que los donantes podrían o no dirigir sus contribuciones; y
- b) sería necesario establecer un sistema que permitiera contraer gastos en concepto de CAD antes de que los donantes hayan confirmado sus contribuciones.

Consecuencias de las opciones en el tratamiento de los CAD

20. Las opciones 2 y 3 reducirían el presupuesto AAP y aumentarían la dependencia del Programa respecto de los CAD. Con este cambio aumentaría la transparencia y mejoraría la gestión de los costos por las siguientes razones:

- a) en el futuro los programas en los países, los proyectos de desarrollo, las operaciones prolongadas de socorro y las operaciones de urgencia presentarían de manera más nítida el presupuesto de CAD;
- b) Los costos-resultados serían más claros relacionando directamente con operaciones y proyectos concretos una parte significativamente mayor de los gastos de apoyo del PMA; y
- c) necesariamente los ajustes de las necesidades en concepto de CAD a la disponibilidad de recursos se harían más rápidamente de lo que se hace actualmente en el marco de la financiación con cargo al AAP.

21. Dichas opciones harían necesario, al mismo tiempo, que el PMA comprometiera fondos en concepto de CAD y adelantara una parte de los mismos antes de que los donantes confirmaran sus contribuciones. Por ejemplo, en la opción 3 todos los puestos internacionales del PMA sobre el terreno, salvo el del Director en el país, se financiarían con cargo a los CAD. Cada año, un número considerable de personal internacional del PMA está sujeto al traslado a diferentes puestos en OP, a menudo con sus familias; plan de reasignación que sería imposible ejecutar si los fondos en concepto de CAD no pudieran comprometerse antes de que los donantes confirmaran sus contribuciones. Ni sería posible que el Programa suspendiera temporalmente el personal internacional o nacional cuando se produjera un déficit en un proyecto u operación particulares.

22. Según las opciones que adopte el PMA en el futuro, se tendrían que elaborar mecanismos apropiados para ajustarse a las necesidades examinadas anteriormente. Una opinión muy preliminar al respecto comprende lo que sigue:

- a) elevar el nivel actual del objetivo de la CRI (35 millones de dólares) a un monto suficiente para cubrir las necesidades en concepto de CAD para las operaciones de urgencia (para cubrir los gastos iniciales/de puesta en marcha, los déficit de financiación, y los compromisos relacionados con la dotación básica de personal y costos conexos). Los fondos se repondrían al confirmarse las contribuciones;
- b) ampliar el acceso a la CRI (aumentada) a las operaciones prolongadas de socorro; y
- c) crear un fondo rotatorio semejante a la Reserva operacional para comprometer fondos CAD por adelantado para proyectos de desarrollo. Dichos fondos se destinarían a cubrir los compromisos relacionados con la dotación básica de personal y los costos conexos, sobre la base de los presupuestos aprobados para programas/proyectos en el país, y se repondrían una vez aseguradas las contribuciones destinadas al desarrollo.



23. Estos mecanismos de financiación de los CAD tendrán que definirse conjuntamente con el mecanismo de reembolso de los costos que se aplique. Asumiendo compromisos por adelantado el PMA podría hacer frente a un déficit en la recuperación de los gastos de apoyo directo cuando no se obtienen las contribuciones previstas para determinados proyectos y operaciones. Los compromisos tendrán que controlarse en función de los recursos totales disponibles, para evitar que se gaste una cuantía desproporcionada de CAD en relación con las entregas destinadas a los proyectos (COD).
24. La Secretaría necesitará más tiempo para examinar estas opciones y presentar propuestas más detalladas para abordar los problemas descritos anteriormente.



**PRINCIPALES ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS FINANCIADOS CON CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS
COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS RELATIVAS A LA FINANCIACIÓN DEL APOYO A
PROGRAMAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

POLÍTICA	PNUD	UNICEF	OACNUR	PMA
UTILIZACIÓN DE LOS INTERESES	Los intereses por recursos básicos se utilizan para financiar los servicios básicos, como el apoyo a los programas y la administración; los intereses por participación en los costos se utilizan primero para financiar los costos de apoyo al PNUD y el saldo puede acreditarse a los recursos no básicos (Art. 104.14 de la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD)	Los intereses devengados por fondos complementarios no utilizados se acreditan a los recursos generales como compensación por la parte de los costos de los servicios administrativos y de apoyo a programas imputable a los programas financiados con contribuciones voluntarias; todos los intereses por recursos ordinarios se tratan como ingresos varios para financiar el apoyo a programas y la administración	Los intereses devengados por todos los fondos invertidos se acreditan al fondo operacional y de garantía, que se utiliza para efectuar pagos antes del recibo de las contribuciones prometidas con el fin de garantizar los aumentos presupuestarios causados por las fluctuaciones del tipo de cambio y para reponer el fondo de emergencia (Párrafo 6.2 [c] y 9.3) de la Reglamentación Financiera Detallada A/AC/96/503/Rev.6).	Los intereses se acreditan, cuando así corresponda, a la respectiva cuenta especial, y en todos los demás casos al Fondo General como ingresos varios; los intereses por contribuciones bilaterales se acreditan a la CRI, salvo indicación en contrario del donante (Art. XI del Reglamento Financiero)
COSTOS DE APOYO A LOS RECURSOS ORDINARIOS (BÁSICOS)	Financiados con cargo a las contribuciones destinadas a los recursos básicos en base al presupuesto adoptado por el Órgano Rector - no hay cuotas ni tarifas	Financiados con cargo a las contribuciones destinadas a los recursos básicos en base al presupuesto adoptado por el Órgano Rector - no hay cuotas ni tarifas	Financiados con cargo a las contribuciones destinadas a los recursos básicos en base al presupuesto aprobado por el órgano Rector - no hay cuotas ni tarifas	Financiados mediante tarifas porcentuales diferenciales por categoría de programas, más las tarifas cargadas directamente a los presupuestos del proyecto
COSTOS DE APOYO A OTROS RECURSOS (NO BÁSICOS)	Financiados con cargo a los ingresos por intereses y una combinación de tarifas porcentuales y cuotas que van del 3% al 18% establecidas por el Administrador	Financiados con cargo a los ingresos por intereses y un 3% cargado a todos los fondos complementarios (E/ICEF/1994.AB/L.2)	Financiados con cargo a las tarifas cargadas directamente a los proyectos	Financiados con cargo a tarifas diferenciales por tipo de servicio prestado más las tarifas cargadas directamente a los presupuestos del proyecto

**PRINCIPALES ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS FINANCIADOS CON CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS
COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS RELATIVAS A LA FINANCIACIÓN DEL APOYO A
PROGRAMAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

POLÍTICA	PNUD	UNICEF	OACNUR	PMA
TARIFAS DE LOS COSTOS DE APOYO	<p>El PNUD paga un costo de apoyo a los organismos de las Naciones Unidas que varía del 5% al 18%</p> <p>Costos de apoyo de los fondos fiduciarios - organismos 10%</p> <p>Cuota administrativa del PNUD 3%-5%</p> <p><u>Fondos especiales:</u></p> <p>Fondo para el Medio Ambiente Mundial y Protocolo de Montreal reembolsados en base a los costos efectivos del volumen de trabajo</p> <p>Mozambique 5%</p> <p>Programa para la asistencia al Pueblo Palestino 8%</p> <p>Acuerdos por servicios de gestión 14%</p> <p>Participación de terceros en la financiación de los gastos 3%-5%</p>	<p>Todos los programas complementarios (no básicos) 3%</p>	<p>Gastos efectivos recuperados cargados al presupuesto, identificados en un renglón del presupuesto</p>	<p>La tarifa del reembolso por servicios de apoyo indirecto prestados por el PMA se calculó en base a un estudio de determinación de costos, y se obtuvo dividiendo el costo total de los servicios de apoyo indirecto financiado por el presupuesto administrativo y de apoyo al programa, por los costos operacionales directos y de apoyo directo estimados. Las tarifas actualmente en vigor son las siguientes:</p> <p>Preparación/Rehabilitación/</p> <p>Preparación para casos de desastre 13,9%</p> <p>Socorro prolongado 7,1%</p> <p>Operaciones de urgencia 6,0%</p> <p>Operaciones especiales 11,9%</p> <p>Programa de oficiales profesionales subalternos 12,0%</p> <p>Transporte bilateral 4,5%</p> <p>Compras bilaterales 4,0%</p>