



Distribución: general

Fecha: ~~16 de octubre de 2016~~ **10 de noviembre de 2016**

Original: inglés

Tema 5 del programa

~~WFP/EB.2/2016/5-B/1~~

WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

Para aprobación

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

Examen del Marco de financiación

Resumen

El examen del Marco de financiación es uno de los cuatro elementos que componen la hoja de ruta integrada, junto con el Plan Estratégico para 2017-2021, la política en materia de planes estratégicos para los países y el Marco de resultados institucionales. Estos componentes, que están interrelacionados entre sí, definen los cambios transformativos necesarios para facilitar y demostrar la contribución del PMA al logro de las metas de la Agenda 2030, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2 —Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible— y 17 —Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

La hoja de ruta integrada presenta una nueva arquitectura institucional que refuerza el modelo operativo básico del PMA en materia de intervenciones de emergencia, al tiempo que permite al Programa poner en práctica más eficazmente su Plan Estratégico sobre el terreno por medio de carteras de proyectos en los países en lugar del actual enfoque basado en los proyectos. Cambiará la manera en que el PMA planifica y gestiona los programas, e informa sobre ellos, con miras a mejorar la eficacia operacional y así lograr el máximo impacto en los beneficiarios.

El examen del Marco de financiación tiene por finalidad aumentar al máximo la eficacia operacional mediante una planificación financiera realista, una mejor rendición de cuentas, la racionalización de los procesos y la armonización del Marco de financiación y de los marcos de resultados. El examen del Marco de financiación consta de las tres líneas de trabajo siguientes: presupuestación orientada a la eficacia operacional, planificación basada en los recursos y prefinanciación global. Al ser uno de los componentes de la hoja de ruta integrada, el examen del Marco de financiación generará la estructura del presupuesto de la cartera de proyectos en un país que demostrará la pertinencia, las realizaciones y el impacto de la labor del PMA, creando una “línea de mira” que vinculará de forma transparente la estrategia, la planificación y presupuestación, la ejecución y los recursos obtenidos con los resultados alcanzados. En este documento se establecen los principios y elementos en que se basará el diseño de la estructura del presupuesto de la cartera de proyectos en un país, así como la función de gobernanza y supervisión de la Junta y las disposiciones provisionales.

Entre los principios por los que se regirá la estructura del presupuesto de la cartera de proyectos en un país cabe destacar los siguientes: i) consolidación de todas las operaciones y recursos en una sola estructura; ii) subdivisión del presupuesto de la cartera de proyectos en un país en cuatro

Coordinadores del documento:

Sr. M. Juneja
Subdirector Ejecutivo
y Jefe de Finanzas a cargo del
Departamento de Gestión de Recursos
Tel.: 066513-2885

Sr. S. O'Brien
Director
Dirección de Integración y Apoyo en materia de Gestión de Recursos;
Tel.: 066513-2682

macrocategorías de costos; iii) inclusión en todos los planes estratégicos para los países, los planes estratégicos para los países provisionales y las operaciones de emergencia limitadas de un presupuesto de la cartera de proyectos en un país subdividido en las cuatro macrocategorías de costos y aprobado en forma de presupuesto total desglosado por efecto estratégico del PMA; iv) establecimiento de vínculos claros entre los recursos obtenidos y los resultados alcanzados, y v) aplicación simplificada del principio de recuperación total de costos.

Los elementos clave de la estructura del presupuesto de la cartera de proyectos en un país serán los siguientes: i) utilizar el año civil para la labor de planificación y presupuestación; ii) planificar y presupuestar las intervenciones de emergencia añadiendo un efecto estratégico del PMA o ampliando uno ya previsto en el plan estratégico para el país, el plan estratégico para el país provisional o la operación de emergencia limitada; iii) vincular los elementos de costos más detallados a las categorías de costos armonizadas de las Naciones Unidas, y iv) facilitar a los Estados Miembros información sobre las operaciones y los presupuestos a nivel de los países para complementar los planes estratégicos para los países.

La Secretaría presentará a la Junta para aprobación en sus períodos de sesiones primero y anual de 2017 hasta 16 planes estratégicos para los países acompañados del correspondiente presupuesto de la cartera de proyectos en el país de carácter piloto. Las enseñanzas extraídas durante la fase piloto se tendrán en cuenta en todos los aspectos del diseño final de la estructura del presupuesto de la cartera de proyectos en un país que en 2018 se instituirá en todas las oficinas en los países. Las disposiciones provisionales necesarias para poner a prueba el nuevo marco programático y financiero en 2017 requerirán algunas excepciones al Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA, en particular otorgando al Director Ejecutivo la facultad de realizar las revisiones que sean necesarias durante el período piloto, con sujeción a los distintos niveles de delegación de facultades vigentes respecto de las operaciones de emergencia. En su segundo período de sesiones ordinario de 2017, la Junta examinará las enmiendas al Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA, así como los umbrales presupuestarios revisados para la delegación de facultades.

En este documento también se ofrece información actualizada sobre las líneas de trabajo relativas a la planificación basada en los recursos y la prefinanciación global, que están orientadas a respaldar la gestión interna de recursos y se aplicaron con carácter experimental en 2016.

Proyecto de decisión*

Habiendo examinado el documento titulado “Examen del Marco de financiación” (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1), la Junta Ejecutiva:

- i) *toma nota* de que el examen del Marco de financiación se compone de tres líneas de trabajo: “presupuestación orientada a la eficacia operacional”; “planificación basada en los recursos”, y “prefinanciación global”;
- ii) *toma nota*, en relación con la línea de trabajo sobre la presupuestación orientada a la eficacia operacional, de que en virtud de la política en materia de planes estratégicos para los países (WFP/EB.2/2016/4-A/1), cada plan estratégico para un país (PEP), PEP provisional y operación de emergencia limitada incluirá un presupuesto de la cartera de proyectos en el país (presupuesto CPP), al que serán aplicables los mecanismos de aprobación y las disposiciones de transición y aplicación establecidos en dicha política;
- iii) *toma nota* de que, con arreglo a la política en materia de PEP, en 2017 se presentarán para la aprobación de la Junta PEP que contendrán presupuestos CPP de carácter piloto (PEP piloto), y *solicita* a la Directora Ejecutiva que se asegure de que la experiencia adquirida en esos PEP piloto sirva de base para elaborar la estructura final del presupuesto CPP;

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

- iv) *toma nota* de que está previsto que la estructura del presupuesto CPP se empiece a aplicar en todo el PMA en 2018, una vez ultimada la estructura y aprobadas las enmiendas al Reglamento General, el Reglamento Financiero y las disposiciones en materia de delegación de facultades en el Director Ejecutivo en su segundo período de sesiones ordinario de 2017;
- v) de conformidad con las recomendaciones formuladas en el presente documento, *aprueba* los siguientes principios por los que se guiará la introducción de presupuestos CPP de carácter piloto en 2017 y la ultimación de la estructura de estos presupuestos:
- a) la estructura del presupuesto CPP englobará la totalidad de las operaciones realizadas en todos los contextos y sustituirá a los múltiples presupuestos de programas y proyectos —además de reflejar, cuando sea posible, los presupuestos de fondos fiduciarios— que actualmente coexisten en cada país;
 - b) el presupuesto CPP constará de cuatro macrocategorías de costos, a saber, costos de transferencia, costos de ejecución, costos de apoyo directo (CAD) ajustados y costos de apoyo indirecto (CAI);
 - c) cada PEP incluirá un presupuesto CPP subdivido en las cuatro macrocategorías de costos establecidas en el inciso v) b) de la presente decisión y aprobado en forma de presupuesto total desglosado por efecto estratégico del PMA;
 - d) el presupuesto CPP estará orientado al logro de resultados e incluirá vínculos claros entre los resultados estratégicos del PMA, los efectos estratégicos del PMA, las actividades y los costos, y
 - e) el principio de recuperación total de los costos, que se aplica a las contribuciones, se pondrá en práctica recurriendo a las macrocategorías de costos (costos de transferencia y de ejecución, CAD ajustados y CAI), y se simplificarán las normas en materia de recuperación total de los costos aprobadas por la Junta Ejecutiva que figuran en el Reglamento General.
- vi) En consonancia con los principios anteriores, la Junta Ejecutiva *aprueba asimismo* los siguientes elementos para que se incluyan en la estructura del presupuesto CPP :
- a) el ciclo de los presupuestos CPP corresponderá al año civil;
 - b) cuando un país disponga de un PEP o PEP provisional, la intervención inicial ante una emergencia se manejará modificando algún efecto estratégico ya existente o añadiendo otros en el presupuesto CPP;
 - c) los elementos más detallados de la planificación de costos se adecuarán en lo posible a las categorías de costos armonizadas de las Naciones Unidas, y
 - d) la información presupuestaria y operacional a nivel de los países procedente del proceso de planificación anual del PMA se pondrá a disposición de los Estados Miembros para fines informativos y como complemento de los PEP, según se indica en los párrafos 50 a 57 del presente documento; **(WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1)**;
- vii) *toma nota* de que la aplicación de los principios antes enunciados constituiría una excepción a determinadas disposiciones del Reglamento General y el Reglamento Financiero relativas a las categorías de costos y a la forma de lograr la recuperación total de los costos, y en última instancia exigiría enmendar esas disposiciones;
- viii) *espera* que la experiencia de los PEP piloto ayude a determinar las enmiendas normativas necesarias del Reglamento General y el Reglamento Financiero y *solicita* a la Directora Ejecutiva que presente las propuestas necesarias al respecto para aprobación en su segundo período de sesiones ordinario de 2017;
- ix) *autoriza*, como medida provisional y a reserva de la aprobación de las enmiendas al Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA por la Junta Ejecutiva en su segundo período de sesiones ordinario de 2017, excepciones a las disposiciones sobre las normas relativas a las categorías de costos y a la forma de lograr la recuperación total de los costos, esto es, el Artículo XIII.4 del Reglamento General y los artículos 1.1 y 4.5 del Reglamento

Financiero, solo cuando sean necesarias para permitir la aplicación a los PEP piloto de 2017 de los principios de presupuestación por CPP contenidos en el punto v de la presente decisión;

- x) *toma nota* de que la adopción del marco de planificación estratégica por países requerirá revisar la terminología relativa a las categorías de programas y los umbrales presupuestarios relativos a los niveles de delegación de facultades en el Director Ejecutivo, y *espera con interés* que la Secretaría presente a la Junta Ejecutiva para aprobación, en su segundo período de sesiones ordinario de 2017, una propuesta de revisión de los niveles de delegación de facultades;
- xi) *concede* a la Directora Ejecutiva, como medida provisional para 2017, facultades para hacer revisiones de los PEP piloto, con sujeción a la actual delegación de facultades con respecto a las operaciones de emergencia, entendiéndose que dichas revisiones se comunicarán sin tardanza a la Junta Ejecutiva, y
- xii) *toma nota* de que en 2017 se programarán consultas oficiosas con el fin de garantizar una colaboración amplia y bien fundamentada con la Junta en relación con la finalización de la estructura del presupuesto CPP y la aprobación, en su segundo período de sesiones ordinario de 2017, de las enmiendas al Reglamento General, el Reglamento Financiero y los distintos niveles de delegación de facultades en el Director Ejecutivo.

I. Introducción

1. El Marco de financiación actual se diseñó en la década de 1990 con el fin de respaldar la prestación de ayuda alimentaria a través de un modelo basado en proyectos. A nivel de las oficinas en los países, los responsables deben lograr un equilibrio entre la prestación eficaz de asistencia y la fragmentación de la financiación dirigida a proyectos múltiples, que requiere desarticular la gestión de fondos por proyecto y por categoría de costos. La complejidad de este marco genera falta de coherencia entre la planificación, la gestión, el cálculo de los costos y los gastos de las operaciones. Fuera del PMA, ello crea una percepción de falta de transparencia en la definición de los factores que determinan los costos y la formulación de los resultados.
2. El examen del Marco de financiación comprende las líneas de trabajo siguientes:
 - i) La *presupuestación orientada a la eficacia operacional* apunta a reducir la fragmentación interna, simplificar los procesos y aumentar al máximo la transparencia, la flexibilidad y la rendición de cuentas. Será la base de la estructura del presupuesto CPP y está en consonancia con el enfoque de planificación estratégica por países.
 - ii) La *planificación basada en los recursos* normaliza los planes de ejecución —antes llamados planes basados en los recursos— en las oficinas en los países con el fin de mejorar la planificación y la gestión de las realizaciones.
 - iii) La *prefinanciación global* permite conceder autorizaciones presupuestarias globales a las oficinas en los países en una fase temprana del proceso a fin de reducir los efectos de la fragmentación de los flujos de financiación, acrecentar la previsibilidad de los recursos y aumentar al máximo la eficiencia y la eficacia.
3. Las oficinas en los países ocupan el lugar central del examen del Marco de financiación, y los directores en los países y el personal de 15 oficinas en los países llevan desde 2015 participando en la elaboración de las tres líneas de trabajo.
4. En el Anexo I se ofrece una visión general de las tres líneas de trabajo contempladas en el examen del Marco de financiación y de la intensa colaboración mantenida hasta la fecha con los asociados.

II. Contexto

Contexto interno: justificación de la necesidad del cambio

Transición estratégica a la asistencia alimentaria

5. En 2008, el PMA efectuó una transición de fundamental importancia de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. Sin embargo, su Marco de financiación siguió centrándose en la entrega de ayuda alimentaria, en particular en situaciones de emergencia, y en el seguimiento del volumen de los alimentos transportados y de los costos de los insumos conexos. A fin de poner en práctica el Plan Estratégico para 2017-2021, la política en materia de PEP y el Marco de resultados institucionales es necesario revisar el Marco de financiación para mejorar los resultados obtenidos, aumentar la eficacia operacional y permitir un uso óptimo de los recursos para atender a las exigencias de la Agenda 2030, las partes interesadas y los beneficiarios.

Fragmentación de las autorizaciones presupuestarias

6. Por “autorización presupuestaria” se entiende la capacidad de la persona responsable de incurrir en gastos para un proyecto. Actualmente, tal autorización se concede únicamente cuando se reciben las contribuciones o se otorgan anticipos internos respaldados por contribuciones previstas. La incertidumbre con respecto al momento en que se recibirán las contribuciones conlleva una fragmentación de las autorizaciones, la adopción de una visión a corto plazo de las operaciones y el aumento de los costos de transacción. Diversos mecanismos, como el de préstamos internos para proyectos, ayudan a reducir tal fragmentación. Sin embargo, en 2014 y 2015 solo el 42 % de todas las contribuciones aportadas al PMA reunían las condiciones necesarias para que se efectuaran anticipos.

Estructura presupuestaria rígida

7. En las oficinas en los países, los fondos se asignan a los diferentes proyectos o bien al cumplimiento de las condiciones impuestas por los donantes¹, y se programan en función de las categorías de costos. Los fondos se manejan en función de la categoría de costos aplicable y la consignación presupuestaria atribuida a cada categoría de costos actúa como una restricción o limitación presupuestaria. Los responsables tienen poca flexibilidad para trasladar fondos entre las distintas categorías de costos sin proceder a una revisión presupuestaria, y los saldos no utilizados y fondos reembolsados pueden afectar a la eficacia y eficiencia operacionales.

Multiplidad de las entidades presupuestarias

8. Cada proyecto en un país determinado se considera una entidad presupuestaria distinta, con su propio ciclo de vigencia y presupuesto. Al realizarse varios proyectos en un mismo país, las corrientes de financiación se fragmentan y la programación se vuelve más complicada. En vista de la distinta duración que tienen los ciclos de los proyectos, resulta difícil para los responsables lograr una visión integral de la estrategia o las operaciones en un país dado durante un período determinado.

Orientación de los insumos

9. La actual estructura presupuestaria se basa en los insumos, y las asignaciones de recursos no se vinculan con los objetivos y los efectos enunciados. Las categorías de costos del PMA no están en consonancia con los datos para la presentación de informes sobre los resultados y no tienen gran significado fuera del PMA.

Análisis comparativo de los costos

10. En 2014, la Secretaría puso en marcha un análisis comparativo de los costos en cuatro oficinas en los países² para examinar los factores que influían en los costos con miras a mejorar su gestión y aumentar la rendición de cuentas mediante una formulación y un seguimiento transparentes de las estructuras de costos en cada país. Sin embargo, el análisis de los costos entre los distintos países o proyectos se vio dificultado debido a la fragmentación de la arquitectura de financiación vigente. Las estructuras de los proyectos —que son una combinación de actividades—, por ejemplo, varían mucho de un país a otro, lo que vuelve difícil realizar una comparación significativa de los costos de los proyectos. También resultó difícil hacer un desglose de los costos en ciertas categorías de costos existentes.

Contexto externo

11. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas, y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) ~~y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial~~ establecen la orientación estratégica de la asistencia humanitaria y de desarrollo mundiales para los próximos 15 años y posteriormente. El PMA debe armonizar su estrategia y reformar su arquitectura institucional de modo que pueda respaldar la visión dominante dirigida a la consecución del objetivo del hambre cero.
12. En el examen del Marco de financiación se integran las recomendaciones de la Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, en particular armonizando las prácticas de clasificación de costos con las categorías de costos armonizadas de las Naciones Unidas, cuando ello resulta posible, a fin de mejorar la planificación conjunta sobre el terreno.

¹ La financiación dirigida por los donantes directamente a determinados proyectos o actividades, tipos de alimentos o modalidades de transferencia, zonas de ejecución o fases de un proyecto aumenta la fragmentación.

² El Afganistán, el Chad, Myanmar y la República Democrática del Congo.

III. Presupuestación orientada a la eficacia operacional: la reforma del Marco de financiación del PMA

13. La finalidad de la línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional es formular una estructura del presupuesto CPP que sustente el enfoque de planificación estratégica por países, el Plan Estratégico para 2017-2021 y el Marco de resultados institucionales³.

Inclusión

14. La arquitectura financiera actual sustenta la prestación de asistencia conforme a un enfoque basado en los proyectos y crea múltiples entidades presupuestarias con distintas duraciones y corrientes de financiación independientes, en el marco de una sola oficina en el país. Tal tipo de enfoque hace que los responsables tengan una visión fragmentada de las operaciones y los recursos de un país, lo que repercute en la eficiencia y eficacia de la planificación, la presupuestación y la gestión de las realizaciones.
15. El presupuesto CPP sustituirá a los presupuestos múltiples de los programas y proyectos, y, de ser posible, también reflejará los presupuestos de los fondos fiduciarios que coexisten actualmente en un mismo país. Dado que se tratará de la única estructura en las oficinas en los países para administrar el flujo de recursos, abarcará todos los recursos, efectos y actividades previstos en los PEP, los PEP provisionales o las operaciones de emergencia limitadas. El presupuesto CPP brindará a los responsables una visión integral de los recursos a fin de mejorar la planificación, la presupuestación y la gestión de las realizaciones. El hecho de que el presupuesto CPP esté consolidado permitirá mejorar la eficiencia y la eficacia operacionales.
16. Con el presupuesto CPP se creará un período único de planificación, ejecución y presentación de informes con arreglo al año civil. Durante todo el período abarcado por el PEP, se elaborará un presupuesto por año desglosado por efecto estratégico del PMA y por cada una de las cuatro macrocategorías de costos: costos de transferencia, costos de ejecución, CAD ajustados y CAI. El presupuesto CPP constará de efectos estratégicos elaborados en función de las evaluaciones de las necesidades y/o de los efectos definidos basándose en exámenes estratégicos o análisis similares en colaboración con las contrapartes gubernamentales y los asociados. El presupuesto CPP relativo a los efectos estratégicos relacionados con actividades de desarrollo se basará en una estimación de los recursos disponibles según lo dispuesto en el Artículo X.8 del Reglamento General.
17. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 80, la Junta examinará el presupuesto total desglosado por efecto estratégico del PMA y por cada una de las cuatro macrocategorías de costos y lo aprobará en su totalidad desglosándolo por efecto estratégico para todo el período abarcado por el PEP (Figura 1).

³ Véanse en el Anexo I el enfoque de la línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional y las fases de prueba de los prototipos.

Figura 1: Propuesta acerca de la estructura del presupuesto CPP presentada para aprobación en forma de presupuesto total desglosado por efecto estratégico del PMA para todo el período abarcado por el PEP

DESGLOSE INDICATIVO DE COSTOS, POR EFECTO ESTRATÉGICO (<i>dólares EE.UU.</i>)					
	Resultado estratégico X/ ODS X.X	Total			
	Efecto estratégico 1	Efecto estratégico 2	Efecto estratégico 3	Efecto estratégico 4	
Costos de transferencia					
Costos de ejecución					
CAD ajustados (%)					
Total parcial					
CAI (7 %)					
Total					

18. En los países que dispongan de un PEP o un PEP provisional, la planificación y presupuestación de las intervenciones de emergencia imprevistas se realizarán conforme a las facultades delegadas en el Director Ejecutivo con arreglo al Estatuto y al Reglamento General; de ser preciso, el efecto estratégico relativo a la intervención de emergencia será aprobado por el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En algunos casos, la situación de emergencia tal vez genere un cambio significativo o drástico en el contexto y haga necesario que el PMA elabore un nuevo PEP. Para que la intervención del PMA sea flexible y pueda adaptarse rápidamente a un cambio repentino del contexto o bien para sostener la asistencia humanitaria, el PMA utilizará un PEP provisional como instrumento de transición hacia un nuevo PEP basado en un examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero.
19. Los PEP provisionales se utilizarán durante el período de transición de 2018 y, a partir de ese año, cuando no pueda elaborarse un PEP basado en un examen estratégico debido a la existencia de un conflicto o una situación de inestabilidad que socave la gobernanza, incluido el funcionamiento de las instituciones nacionales.
20. En países donde el PMA carezca de presencia operacional o de PEP, la planificación y presupuestación se realizarán por medio de una operación de emergencia limitada. El PEP, el PEP provisional y la operación de emergencia limitada incluirán en todos los casos un presupuesto CPP⁴.
21. Los efectos estratégicos del PMA y las actividades relacionadas con una intervención a escala regional se pondrán en práctica por medio de PEP individuales y presupuestos CPP de los países que participen en tal intervención. Las debidas correspondencias se establecerán en las oficinas en los países para que pueda realizarse un seguimiento a escala regional y mundial de los recursos movilizados para la intervención regional y puedan presentarse los correspondientes informes. El despacho regional coordinará la planificación, el diseño, el logro de estos efectos estratégicos y la ejecución de otras iniciativas regionales. Cuando se considere apropiado se utilizará la

⁴ Cuando se produzca una emergencia, seguirán realizándose evaluaciones rápidas de las necesidades y llamamientos para la movilización de fondos. También se mantendrá el acceso a mecanismos como el de los préstamos internos para proyectos y la Cuenta de respuesta inmediata.

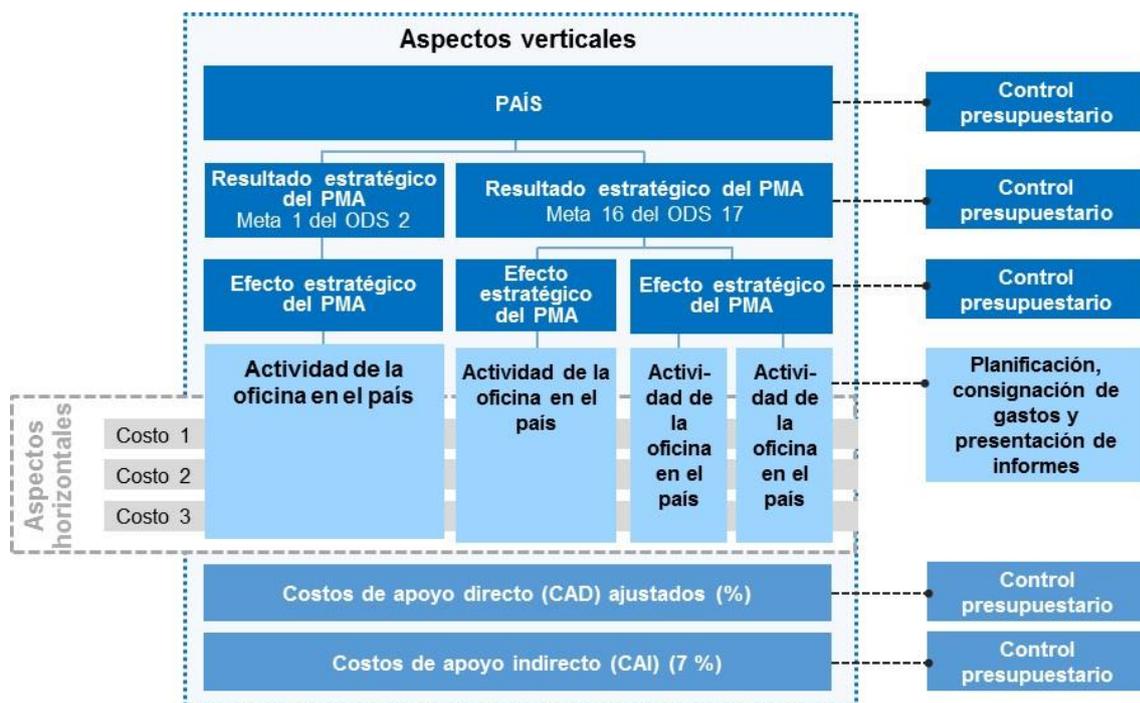
- modalidad de operación de emergencia limitada formulada y gestionada por los despachos regionales.
22. Para facilitar la presentación de informes, los efectos estratégicos del PMA o las actividades también se armonizarán con los efectos humanitarios establecidos en los planes de respuesta humanitaria coordinados por las Naciones Unidas. Esta armonización permitirá al PMA gestionar las contribuciones asignadas a las intervenciones humanitarias, hacer un seguimiento de ellas e informar al respecto; además, la situación podrá adaptarse en función de la evolución de la intervención del PMA en el país.
 23. Algunas actividades o efectos seguirán financiándose por medio de fondos fiduciarios⁵. De ser posible, las actividades relacionadas con los fondos fiduciarios de las que es responsable y tiene que rendir cuentas una oficina en el país también se incluirán en el presupuesto CPP: los fondos fiduciarios de un país determinado se asignarán directamente al presupuesto CPP, en tanto que los fondos fiduciarios gestionados por la Sede o el despacho regional se incluirán en el presupuesto CPP en cuanto actividades cuyos recursos proceden de los fondos fiduciarios. Todos los gastos con cargo a un fondo fiduciario se harán en función de una subvención concreta para evitar los riesgos de subvenciones cruzadas y se consignarán en la moneda local, cuando resulte necesario, y en dólares estadounidenses.
 24. La prestación de los servicios comunes o compartidos previstos también se incluirá en el presupuesto CPP, y se crearán nexos entre ellos —por medio de la cadena de resultados—, desde las actividades institucionales al efecto estratégico del PMA y al resultado estratégico relativo al ODS 17. Los servicios comunes recibidos por una oficina en el país se destacarán con claridad en el presupuesto CPP. Cuando una oficina en el país preste servicios comunes a otra oficina en el país, no vinculará tales servicios a un ODS ni los incluirá en el presupuesto CPP dado que los costos conexos se tendrán en cuenta en el presupuesto de la oficina en el país que recibe los servicios.

Enfoque orientado a los resultados

25. Las actuales categorías de costos orientadas a los insumos y la fragmentación de la estructura presupuestaria hacen que resulte más difícil dar a conocer los resultados o el impacto de la asistencia del PMA y demostrar que se hace un uso óptimo de los recursos.
26. La estructura del presupuesto CPP refleja el enfoque orientado a los resultados de los PEP, puesto que crea nexos, de forma transparente, entre los recursos y los resultados por medio de una “línea de mira” entre los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA y las actividades y los costos (Figura 2). Esto facilitará la gestión de las realizaciones y la presentación de informes financieros por efecto estratégico del PMA, lo que permitirá a la Secretaría dar a conocer el impacto de la asistencia del PMA.

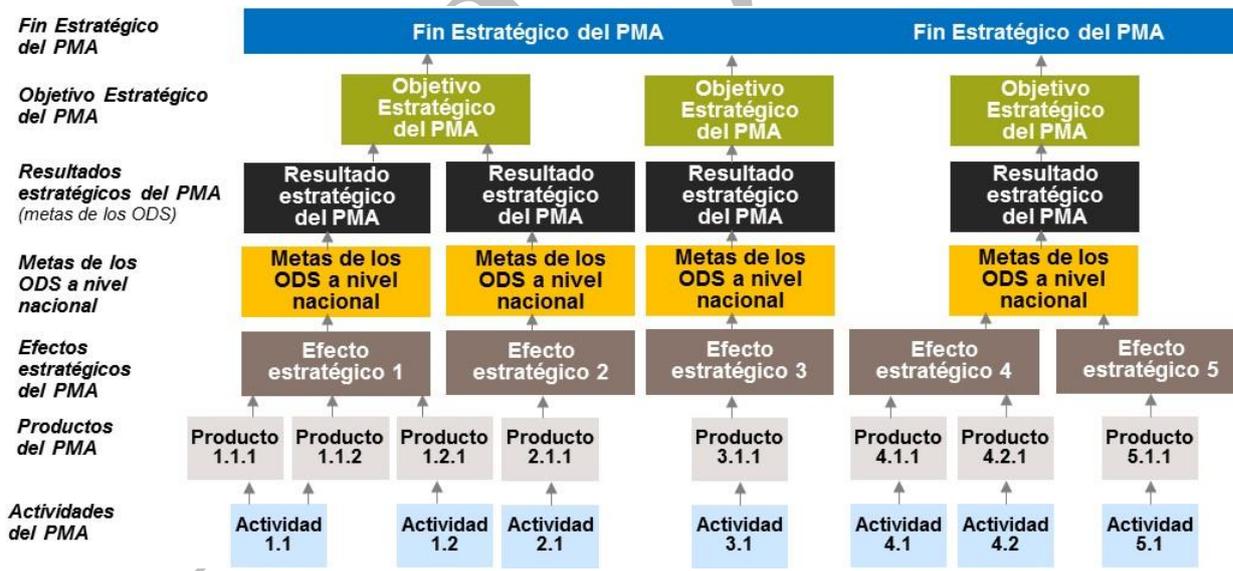
⁵ El marco programático y la justificación de estas actividades se incluirán en el PEP.

Figura 2: Estructura del presupuesto CPP



27. La cadena de resultados del PMA (Figura 2) es el elemento central del enfoque de gestión orientada a los resultados del PMA en los países.

Figura 3: Cadena de resultados del PMA



28. Las oficinas en los países formularán sus propios efectos estratégicos, productos y actividades de acuerdo con las categorías institucionales normalizadas que se establecen en el Marco de resultados institucionales y en consonancia con la terminología armonizada del sistema de las Naciones Unidas en materia de gestión basada en los resultados adoptada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien este sistema otorga a las oficinas en los países flexibilidad para elegir los efectos, productos y actividades apropiados al contexto de cada país, el uso de categorías normalizadas permitirá la

- agregación de los resultados de todos los países en pro de la presentación de informes institucionales y la gestión de las realizaciones⁶.
29. Los efectos estratégicos del PMA describen los efectos a corto y mediano plazo que contribuyen a la consecución de las metas de los ODS a nivel nacional y de los resultados estratégicos del propio PMA⁷. Esos efectos estratégicos describen las personas, las entidades, el alcance geográfico, el resultado que se espera obtener y el plazo previsto para las intervenciones programáticas.
 30. Con arreglo a la estructura del presupuesto CPP, cada efecto estratégico del PMA está vinculado a un único resultado estratégico del PMA o una sola meta de un ODS, y a un único Objetivo Estratégico. Para mantener una “línea de mira” clara debe haber relativamente pocos efectos estratégicos, y en los casos donde exista ambigüedad tal vez sea necesario reformular o dividir en dos la enunciación de los resultados para señalar el vínculo entre causa y efecto.
 31. La consignación de gastos se basará en las actividades planificadas por las oficinas en los países. La prominencia y visibilidad de las actividades en la estructura del presupuesto CPP permitirá a los responsables identificar y comparar los factores que determinan los costos de actividades similares en todas las carteras de proyectos en los países, así como fundamentar las decisiones relativas a la gestión y los programas. Las actividades en los países se vincularán con las categorías de actividades institucionales de modo que puedan compararse mejor las actividades y los costos entre las oficinas en los países y los tipos de actividad.
 32. Para facilitar la integración con el Marco de resultados institucionales y la presentación de informes institucionales, cada efecto estratégico definido en un país se vinculará a una categoría única de efectos institucionales, y cada producto definido en un país se vinculará a una categoría única de productos institucionales.
 33. El principal instrumento que aprobará la Junta será el PEP. El presupuesto CPP que acompaña al PEP será el presupuesto global subdividido en las cuatro macrocategorías de costos y aprobado en forma de presupuesto total desglosado por efecto estratégico del PMA, para todo el período abarcado por el PEP. Así pues, la aprobación del presupuesto creará una consignación presupuestaria para cada efecto estratégico del PMA. Ello reforzará el enfoque orientado a los resultados aplicable a la presupuestación y representa un cambio fundamental respecto de las actuales consignaciones basadas en las categorías de costos, que ofrecen menos flexibilidad a los responsables.
 34. La Secretaría está examinando la información necesaria para que la dirección pueda brindar mediciones confiables que logren probar a los Estados Miembros y los donantes que se está haciendo un uso óptimo de los recursos. En el PMA, por optimización de los recursos se entiende “obtener los mejores resultados para los beneficiarios usando sabiamente los recursos de que se dispone”. El presupuesto CPP y el Marco de resultados institucionales son herramientas fundamentales para que el PMA esté en condiciones de crear una “línea de mira” que establezca vínculos entre los resultados y los recursos utilizados con el fin de mejorar la gestión de las realizaciones y la medición de la eficiencia y la eficacia. Los PEP, el Marco de resultados institucionales y los presupuestos CPP se diseñarán de forma tal que la Secretaría pueda hacer un seguimiento de la medición del uso óptimo de los recursos a nivel mundial. Gracias al cálculo de costos efectuado para cada actividad y los nexos creados con categorías institucionales normalizadas, a efectos comparativos, la Secretaría estará en mejores condiciones de determinar los factores que influyen en los costos.
 35. La Secretaría confía en que la estructura del presupuesto CPP, gracias a su mayor transparencia y a su “línea de mira” entre los recursos y los resultados a todos los niveles de la jerarquía presupuestaria, aumentará la importancia atribuida a las realizaciones, tanto internamente como entre los donantes, hará posible aumentar el número de contribuciones multilaterales y alentará a los asociados a aportar contribuciones a los niveles superiores de la estructura presupuestaria o bien por esfera temática. Además, dado que los PEP tienen carácter plurianual, y en ellos se

⁶ Las categorías estandarizadas pueden consultarse en el documento WFP/EB.2/2016/4-B/1.

⁷ WFP/EB.2/2016/4-C/1.

brinda información sobre los efectos en cuanto a los resultados previstos, los donantes podrían proporcionar recursos durante períodos de varios años.

Creación de una nueva estructura de costos

36. La actual estructura de costos, que es exclusiva del PMA, se diseñó en primer lugar para apoyar el modelo de prestación de ayuda alimentaria. Para asignar la responsabilidad en materia de presupuestos se procede a hacer un desglose por categoría de costos, lo que genera una fragmentación de la gestión del presupuesto global. Las categorías de costos se basan en los insumos y se agrupan por modalidad: suministro de alimentos, transferencias de base monetaria y desarrollo y aumento de las capacidades.
37. En la nueva estructura de costos se tienen en cuenta cuatro imperativos:
 - i) establecer como predeterminado el seguimiento de cuatro tipos de modalidades de transferencia, a saber, suministro de alimentos, transferencias de base monetaria, fortalecimiento de las capacidades y prestación de servicios;
 - ii) establecer un sistema de clasificación de los costos que permitiera agrupar la información sobre los costos en macrocategorías que pudieran posteriormente desglosarse;
 - iii) establecer la capacidad de analizar a fondo los costos detallados, y
 - iv) establecer la capacidad de agregar los costos en consonancia con las categorías de costos armonizadas de las Naciones Unidas y otras clasificaciones, según fuera necesario.

Macrocategorías de costos

38. En un presupuesto CPP, las macrocategorías de costos indicarán la agregación de los costos detallados. Estas macrocategorías son claras y transparentes para facilitar la comunicación de los resultados operacionales y su valor para los beneficiarios a los Estados Miembros y otros agentes. Las actuales 10 categorías de costos se sustituirán por las cuatro macrocategorías de costos siguientes: costos de transferencia, costos de ejecución, CAD ajustados y CAI.

Costos de transferencia

39. Esta categoría comprende los costos que se suman directamente al valor transferido mediante las modalidades de distribución de alimentos y transferencia de base monetaria y al costo que suponen las transferencias de asistencia alimentaria, las transferencias de base monetaria y las actividades de fortalecimiento de las capacidades y de prestación de servicios, y que se relacionan directamente con la modalidad de transferencia concreta. En el caso de las transferencias de alimentos y de base monetaria, los costos en esta categoría se refieren estrictamente a la asistencia prestada a los beneficiarios. En el caso del fortalecimiento de las capacidades y la prestación de servicios, se refieren al suministro de bienes o servicios a los destinatarios, por ejemplo, gobiernos anfitriones, organismos de las Naciones Unidas y otros asociados. El seguimiento de todos los costos incluidos en esta categoría se hará por modalidad.
40. Algunos ejemplos de costos de transferencia serían el precio de compra de un producto y los costos conexos, como el transporte y el almacenamiento; el costo de las transferencias de efectivo o los cupones y los costos conexos, como los que ocasiona la creación del mecanismo de entrega; los costos de distribución; los costos vinculados a la transferencia de recursos que enfrentan los asociados, y los costos directamente atribuibles a las actividades de fortalecimiento de las capacidades y prestación de servicios.

Costos de ejecución

41. Esta categoría comprende los costos atribuibles directamente a la realización de las actividades que supone una transferencia. No suman un valor directo a la transferencia y no dependen siempre de una modalidad determinada. Algunos ejemplos de costos de ejecución serían los relacionados con el personal del PMA que trabaje en una actividad determinada; los referidos a actividades de evaluación y seguimiento vinculados directamente a la actividad de que se trate, y los gastos efectuados por las oficinas del PMA sobre el terreno en relación con dicha actividad. Pueden incluir asimismo el costo de las actividades de valoración previa, de seguimiento y evaluación y de gestión de los beneficiarios (selección, concientización y registro), así como de los insumos

no alimentarios necesarios para realizar la actividad, los cuales están relacionados con una actividad concreta pero no con una modalidad de transferencia particular.

Costos de apoyo directo ajustados

42. Esta categoría comprende los costos administrados a nivel nacional con los que se apoya directamente a actividades relacionadas con la prestación de asistencia y la ejecución de programas⁸. Estos costos pueden asignarse a las actividades utilizando un porcentaje de los costos de transferencia y ejecución específico para el país. Este porcentaje se calculará en función de los costos anuales de transferencia y ejecución previstos en el plan de ejecución establecido por el país. Esos costos se aplican cuando el PMA está presente en un país y dependen del volumen de las actividades en el país. Algunos ejemplos de CAD serían los costos administrativos de las oficinas en los países, como los relativos a los jefes de dependencias; los costos del alquiler de los locales de las oficinas en los países; las valoraciones previas y las evaluaciones de la cartera de proyectos en el país no directamente vinculadas a una actividad en particular, y ciertos costos de seguridad.

Costos de apoyo indirecto

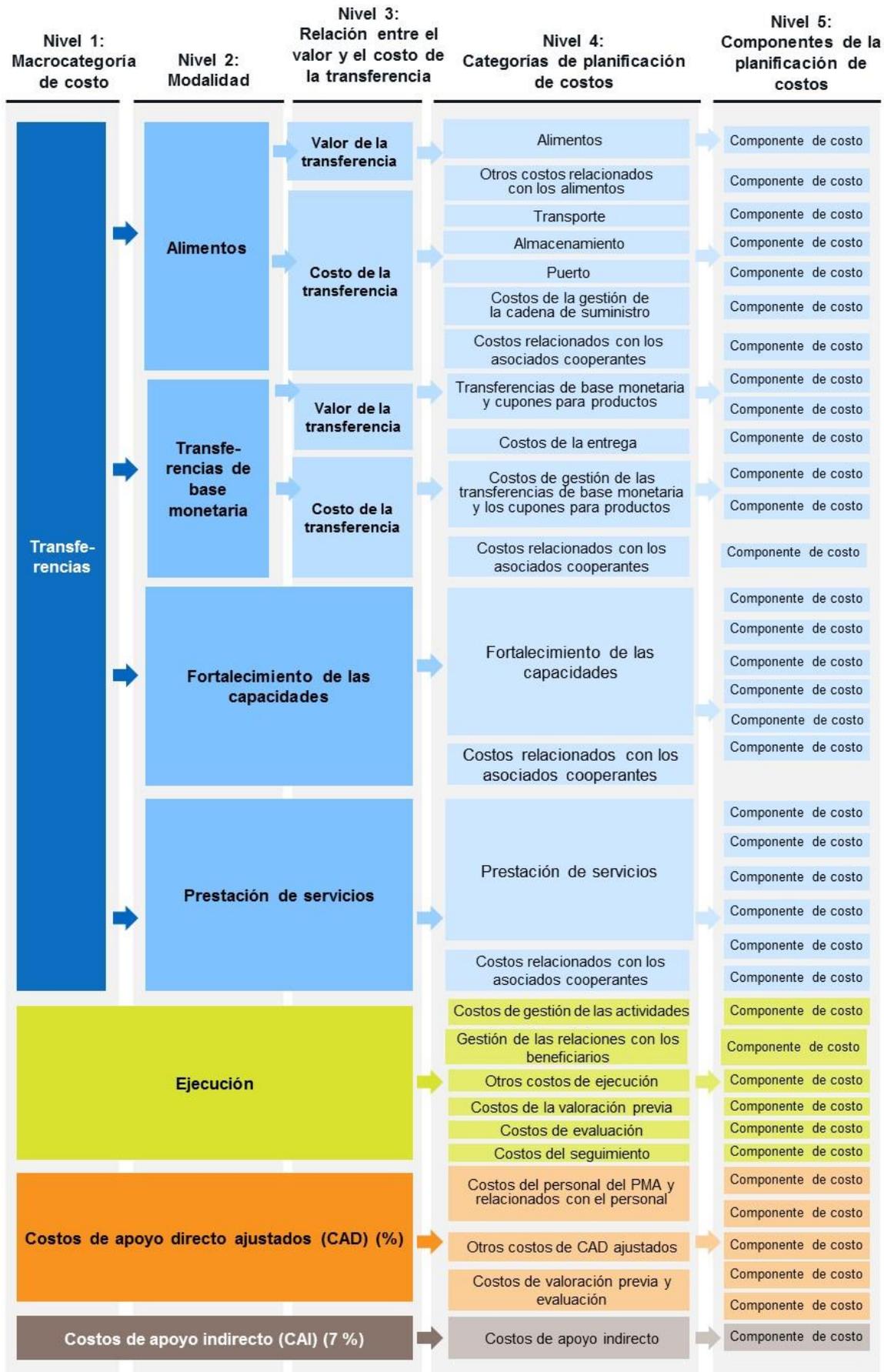
43. Los CAI comprenden los costos que supone la realización de las actividades, pero que no pueden relacionarse directamente con su ejecución.

Elementos y costos de planificación detallados

44. Los costos se administrarán a todos los niveles: el sistema de clasificación de costos permitirá al PMA desglosar las macrocategorías de costos hasta obtener los elementos de costo más bajos a efectos de planificación. Esta clasificación detallada de los costos mejorará la capacidad del PMA para: i) tener en cuenta la competitividad; ii) demostrar que gestiona con transparencia y rindiendo cuentas, y iii) entender la manera en que los costos se relacionan con la realización de las actividades y/o la prestación de servicios, a fin de facilitar un cálculo de costos y una evaluación comparativa de los costos fiables.
45. Los responsables se basarán en la planificación de las actividades y en la información detallada sobre los costos para analizar los factores que los determinan y las mediciones de fundamental importancia, como el costo promedio por ración, a fin de ayudar a elegir la actividad más eficiente en función de los costos y más eficaz desde el punto de vista operacional.
46. En la Figura 4 se presenta un ejemplo de la jerarquía de clasificación de costos detallados que permitirá a los responsables hacer un análisis profundo de las cuatro macrocategorías de costos hasta los costos detallados.

⁸ Hasta la fecha, el análisis se ha centrado en los costos relacionados específicamente con los países. El análisis de los costos de apoyo en curso determinará las consecuencias de este enfoque en los costos sufragados con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas no relacionados con un país en particular.

Figura 4: Jerarquía de la clasificación de costos de los presupuestos de las carteras de proyectos en los países



Capacidad de presentación de informes sobre diversos aspectos

47. Además de permitir realizar un análisis profundo que abarque hasta los elementos de costos detallados, la jerarquía de clasificación de los costos también permitirá la agregación de costos por oficina, resultado estratégico, categoría de efectos estratégicos, categoría de actividad o contribución, con fines de presentación de informes y para fundamentar decisiones de gestión interna.
48. ~~Teniendo en cuenta la Cumbre Humanitaria Mundial y el informe del Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria,~~ El PMA se compromete firmemente a alcanzar la mayor transparencia con respecto a sus operaciones, sus costos y los resultados obtenidos mediante la simplificación y armonización de los informes que se presentan a la Junta, los asociados, los donantes y los beneficiarios.

Armonización con las categorías de costos de las Naciones Unidas

49. La nueva estructura de costos permitirá a los responsables considerar elementos de costos detallados acordes a las categorías de costos armonizadas de las Naciones Unidas, cuando sea posible. Esto está en consonancia con la recomendación de la Revisión cuatrienal amplia de la política en cuanto a la armonización de las prácticas operativas y facilitará la planificación conjunta, la presentación de informes y una comparación más clara con otros organismos.

Proceso de planificación anual

50. Los planes de gestión de las operaciones en los países facilitarán la ejecución de los PEP en el marco del proceso de gestión interna del PMA. Tales planes constituirán la base del ciclo de planificación anual y constarán del programa de trabajo de cada país, incluidos los presupuestos de los planes de ejecución basados en las necesidades y en los recursos.
51. La información procedente de los planes de gestión de las operaciones en los países, incluidos pormenores de las actividades, se pondrá a disposición de los Estados Miembros por medio del portal en línea. Durante todo el período abarcado por el PEP se facilitará anualmente información específica sobre lo siguiente:
 - a) modalidades de transferencia, por efecto estratégico y actividad;
 - b) panorama general de los beneficiarios, desglosados por grupo de edad y por situación;
 - c) beneficiarios, desglosados por efecto estratégico, actividad y sexo;
 - d) raciones de alimentos o transferencias, por actividad y por cada efecto estratégico y actividad;
 - e) transferencias desglosadas por modalidad, y
 - f) información cuantitativa, expresada en dólares y, cuando proceda, en volumen, y desglosada por efecto estratégico y actividad.
52. Además de recibir informes creados por el PMA con periodicidad anual, los Estados Miembros pueden utilizar el portal para consultar y crear informes en cualquier momento y sobre cualquier período. En el portal en línea también se indicarán los vínculos entre los recursos y los resultados y figurarán los presupuestos de los efectos estratégicos desglosados por actividad, acompañados de los respectivos resultados previstos (metas de productos y de efectos).
53. En 2017 esta información se aplicará a todos los PEP. A mediados de año, la Secretaría, en consulta con la Junta, evaluará qué información debe conservarse en el marco de planificación estratégica por países, qué otros datos podrían ponerse a disposición en el momento de la aprobación del PEP y cuáles podrían transferirse al proceso de elaboración de los planes de gestión de las operaciones en los países.
54. El portal en línea se actualizará periódicamente con información sobre los gastos y los productos obtenidos, junto con una descripción de las actividades priorizadas en función de la financiación disponible.
55. Esta visión holística de las operaciones, junto con los procesos oficiales de aprobación de los PEP y del Plan de Gestión, así como el examen del Informe Anual de las Realizaciones y de los informes normalizados sobre los países, y los informes a posteriori sobre el uso de la delegación

- de facultades, facilitará el cumplimiento de la función de supervisión de la Junta. También contribuirá a la información requerida por los Estados Miembros para la movilización de fondos.
56. Según prevé la Secretaría, el portal entrará en funcionamiento en el segundo trimestre de 2018. Hasta entonces, la información de los planes de gestión de las operaciones en los países se distribuirá mediante un mecanismo alternativo a todos los PEP piloto en 2017 y a los PEP y PEP provisionales en el primer trimestre de 2018.
 57. En consulta con los donantes, la Secretaría está revisando los requisitos en materia de presentación de informes con vistas a aumentar la transparencia y la normalización de los elementos que le corresponden. Seguirán elaborándose informes institucionales sobre la asignación de fondos multilaterales y se seguirá realizando el seguimiento de los gastos relacionados con contribuciones concretas.

Armonización con las líneas de financiación

58. En muchos casos las políticas y los sistemas de los donantes permiten financiar la asistencia humanitaria y para el desarrollo con cargo a líneas de financiación diferentes. Esta distinción permite a los donantes comprometer fondos para el desarrollo para asegurar la previsibilidad y la estabilidad necesarias para las inversiones a más largo plazo, protegiendo al mismo tiempo su capacidad de desbloquear rápidamente fondos humanitarios ante situaciones de emergencia. Estos dos flujos suelen ir acompañados de procedimientos y responsabilidades diferentes y proceden a veces de diferentes departamentos u organismos. La estructura actual de las categorías de programas del PMA, que consta de operaciones de emergencia, operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), proyectos de desarrollo y operaciones especiales, está en consonancia con algunas de las líneas de financiación de los asociados en las que se establece una separación entre asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo, pero no con todas.
59. La Secretaría valora los compromisos asumidos en la Cumbre Humanitaria Mundial para superar la separación entre asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo, lo que permite una financiación coherente que evita la fragmentación y refuerza los efectos colectivos y las promesas de contribución para aumentar la financiación plurianual en contextos humanitarios. De hecho, algunos donantes asociados han asignado una financiación plurianual a operaciones del PMA de carácter más humanitario.
60. La nueva arquitectura institucional deberá respaldar la capacidad de los asociados de comprometer fondos y asegurar que la financiación se utilice de manera adecuada a los diferentes contextos, de conformidad con sus requisitos legislativos o normativos. Para garantizar una mayor armonización de la arquitectura institucional con las líneas de financiación, en 2017 el PMA pondrá a prueba diversas metodologías en los países donde se lleven a cabo PEP piloto.
61. El primer paso consiste en dar visibilidad a la índole de la intervención en la formulación de los efectos estratégicos del PMA. Se están elaborando orientaciones institucionales sobre la formulación de los efectos estratégicos del PMA para asegurarse de que en la redacción de estos figuren elementos estándar y coherentes. Los efectos estratégicos del PMA impulsados por los países se vinculan a un resultado estratégico y a una esfera de acción (intervención ante crisis, fomento de la resiliencia o eliminación de las causas profundas). Esos efectos estratégicos describirán las personas, las entidades, el alcance geográfico, el resultado que se espera obtener y el calendario previsto para las intervenciones programáticas. La aplicación experimental en 2017 permitirá asegurar que el nivel de información proporcionado en el marco de planificación estratégica por países, el presupuesto CPP y el plan de gestión de las operaciones en los países sea suficiente para facilitar la movilización de recursos y la toma de decisiones sobre financiación. En la Figura 5 se ofrece un ejemplo de cómo se formulan los efectos estratégicos.

Figura 5: Ejemplo de formulación de los efectos estratégicos del PMA

1	2	3	4
QUIÉNES	DÓNDE	QUÉ	CUÁNDO
Población beneficiaria	Ubicación geográfica	Resultado	Variación prevista y esfera estratégica
Niños	En distritos priorizados con tasas elevadas de pobreza y malnutrición	Las <u>tasas de retraso del crecimiento</u> tienden a estar en consonancia con las metas nacionales y mundiales	Para 2025 <i>Resultado estratégico 2</i>
Comunidades y personas con inseguridad alimentaria, e instituciones	En zonas con un alto grado de vulnerabilidad al cambio climático	Se han <u>adaptado al cambio climático</u>	Para 2021 <i>Resultado estratégico 4</i>
Refugiados, personas desplazadas y otras personas con inseguridad alimentaria afectadas por una crisis	En el Ecuador	Tienen <u>acceso a una alimentación y nutrición adecuadas</u>	Durante todo el año <i>Resultado estratégico 1</i>
Personas con inseguridad alimentaria, incluidos los refugiados	En los distritos más afectados	Pueden <u>satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas</u>	Durante graves crisis estacionales u otras perturbaciones <i>Resultado estratégico 1</i>

62. La formulación de efectos estratégicos, respaldada por la vinculación con las actividades, permitirá aclarar la armonización con las líneas de financiación de los asociados para asegurar que los fondos se utilicen debidamente, de conformidad con los requisitos legislativos o normativos de los asociados.
63. El segundo paso consiste en explorar las etiquetas o categorías de los efectos para distinguir entre los diversos efectos estratégicos. Se examinaron dos posibles metodologías, una basada en los contextos generales definidos en el Plan Estratégico y la otra en las esferas prioritarias. La Secretaría determinó que esta última era la opción preferida, en vista de la superposición de contextos generales dentro del Plan Estratégico, que haría inviable la relación unívoca obligatoria necesaria para garantizar la armonización con las líneas de financiación.
64. Por consiguiente, para el etiquetado mutuamente exclusivo en todos los efectos estratégicos se utilizarían las categorías de esferas de acción elaboradas en la formulación de los efectos estratégicos como etiquetas del sistema (intervención ante crisis, fomento de la resiliencia, eliminación de las causas profundas). En este método se aplicarían reglas estrictas en virtud de las cuales cada efecto estratégico podría clasificarse en una sola categoría.
- i) *Intervención ante crisis.* ~~La intervención se activa en el contexto de una crisis, y su objetivo es~~ **Se trata de** proporcionar ayuda de socorro y ~~mantener el nivel de~~ **preservar la** seguridad alimentaria y ~~nutrición.~~ **el estado nutricional en el ámbito de una crisis. La intervención puede incluir** ~~asimismo~~ **iniciativas de recuperación para restablecer los medios de subsistencia. Los beneficiarios de esta categoría de efectos son** ~~y~~ **estar dirigida a** las personas desplazadas internamente, los refugiados, las comunidades anfitrionas vulnerables y las poblaciones aquejadas de malnutrición e inseguridad alimentaria ~~afectadas por efecto de una perturbación~~ **crisis** (conflicto, desastre natural, crisis económica).
- ii) *Fomento de la resiliencia.* ~~El PMA interviene en el contexto de~~ **objetivo es fortalecer** la resiliencia ~~frente a~~ **futuras crisis futuras. Su objetivo es** ~~ayudar~~ **perturbaciones prestando** ~~apoyo a~~ **apoyo** a las personas e instituciones ~~a reaccionar ante perturbaciones futuras y~~ ~~dando~~ **dando** a las comunidades ~~y a~~ ~~las~~ ~~instituciones~~ los medios ~~necesarios~~ **necesarios** para desarrollar sus propios activos y capacidades ~~y, en algunos~~ ~~de modo que estén preparadas para hacer frente a~~ **las crisis y puedan intervenir en estos** ~~también para~~ ~~y~~ ~~recuperarse de las crisis. Los~~ ~~beneficiarios de esta categoría de efectos suelen ser~~ ~~Este apoyo se suele destinar a~~ ~~las~~ ~~personas, comunidades e instituciones de las~~ ~~zonas aquejadas de~~ ~~regiones afectadas por la~~ ~~inseguridad alimentaria,~~ ~~zonas pobres,~~ ~~zonas~~ ~~y~~ ~~la~~ ~~pobreza,~~ ~~expuestas a~~ ~~peligros~~ ~~riesgos~~ ~~o~~ ~~zonas~~ ~~vulnerables~~ ~~al~~ ~~cambio~~ ~~climático.~~

- iii) *Eliminación de las causas profundas.* ~~El PMA interviene~~ **Se trata de intervenciones que se llevan a cabo** en el contexto de las necesidades y los factores de vulnerabilidad de larga data y/o desatendidos; y ~~aborda~~ **cuyo fin es atajar** las causas profundas subyacentes de la vulnerabilidad, como la falta de alimentos, la pobreza, el escaso acceso a la educación y a los servicios sociales básicos, etc. El objetivo es garantizar y ~~proteger~~ **preservar** la seguridad alimentaria y ~~la nutrición~~ **el estado nutricional** de las personas y comunidades más vulnerables y ~~reforzar~~ **reforzando al mismo tiempo** la capacidad ~~institucional~~ **de las instituciones** para responder a sus necesidades. ~~Esta categoría de efectos suele~~ **Suelen** estar ~~destinadas~~ **destinadas** a las personas y comunidades que sufren inseguridad alimentaria crónica y pobreza persistente; y ~~gozan de~~ **que tienen** un acceso limitado a los servicios.
65. Un tercer paso supone una mejora de nuestra capacidad de comunicar los resultados. La estructura del presupuesto CPP permitirá al PMA aceptar fondos de diferentes cuentas para finalidades distintas, e ir rastreándolos y localizándolos a lo largo de las actividades, hasta la obtención de los efectos previstos.
66. El marco de planificación estratégica por países, el presupuesto CPP y el nuevo Marco de resultados institucionales facilitarán un nuevo nivel de transparencia y rendición de informes a nuestros asociados, donantes y beneficiarios sobre el impacto del PMA. Si un asociado tiene que dar explicaciones para obtener financiación, tanto dirigida como “multilateral”, por ejemplo en situaciones de emergencia, el PMA podrá facilitar información más precisa y más transparente que antes gracias al Marco de resultados institucionales y a una mejor presentación de informes a los donantes, que comprenda, por ejemplo, informes institucionales sobre el uso de los fondos multilaterales a nivel de efectos estratégicos. El proceso de toma de decisiones acerca de la asignación de fondos multilaterales también se actualizará.
67. El “etiquetado” y la rigurosa armonización de nuestra arquitectura institucional con las líneas de financiación de los donantes comportan riesgos. El primer riesgo detectado es que la nueva arquitectura no esté en completa sintonía con todos los flujos de financiación de los donantes. El segundo es que la fragmentación de los flujos de financiación aumente a nivel de las oficinas en los países. El tercer riesgo se refiere al posible aumento de los fondos asignados con fines específicos. Por último, la Secretaría reconoce que la bondad de las etiquetas, las categorías y la formulación de los efectos estratégicos del PMA dependerá de las orientaciones que se proporcionen, y que en toda la organización tendrá que realizarse una importante labor de desarrollo de las capacidades y capacitación.
68. La Secretaría se ha comprometido a poner a prueba en 2017 todos los aspectos de los pasos señalados anteriormente dentro de los PEP piloto y los presupuestos CPP y a dialogar con los donantes en cada paso. Las conversaciones para determinar si la información facilitada es suficiente para tomar decisiones sobre financiación y para comunicar a la Junta las enseñanzas extraídas contribuirán a perfeccionar el marco programático y de financiación.

Principio de recuperación total de los costos

69. Dado que el PMA está financiado enteramente por contribuciones voluntarias, al proceder a reformar la arquitectura financiera debe conservarse el principio de recuperación total de los costos. Con arreglo al Artículo XIII.2 del Estatuto, en el que se enuncia el principio de recuperación total de los costos, los donantes deberán proporcionar contribuciones en efectivo suficientes para sufragar todos los costos operacionales y de apoyo relacionados con cada contribución⁹.
70. Habida cuenta de que el principio de recuperación total de los costos y el artículo correspondiente del Estatuto siguen vigentes, la Secretaría señala que este principio se había concebido principalmente para las contribuciones de alimentos en especie y de efectivo para la compra de alimentos. En el Artículo XIII.4 del Reglamento General se definen las modalidades de aplicación del principio a los diferentes tipos de contribuciones con el fin de sufragar los costos operacionales, los CAD y los CAI. Este principio, que se gestiona principalmente reservando un

⁹ En el Artículo XIII.4 g) del Estatuto figuran las excepciones a la recuperación total de los costos.

porcentaje de cada contribución para sufragar los costos conexos, se describe detalladamente en el Artículo XIII.4 del Reglamento General; entre los ejemplos figuran los otros costos operacionales directos, en los casos en que una tasa promedio por tonelada se aplica al componente de alimentos de un proyecto. Se prevé que el principio de recuperación total de los costos se incluya en el Reglamento General como un principio de política general y no que se enuncie de manera detallada como actualmente.

71. En vista de la creciente diversidad de la asistencia prestada por el PMA, la estructura del presupuesto CPP propuesta y los cambios en la estructura de los costos, la Secretaría examinó la aplicación del principio de recuperación total de los costos con miras a elaborar un diseño simplificado que fuera aplicable a todos los tipos de contribuciones, al tiempo que se garantizaba que los donantes proporcionasen recursos en efectivo suficientes para sufragar los costos de transferencia y ejecución conexos.
72. La mayoría de los proyectos no están financiados en un 100 %, lo que genera frecuentes revisiones de las tasas de recuperación total de los costos y superávits o déficits presupuestarios en los proyectos. Se propone, por consiguiente, que los cálculos sobre la recuperación total de los costos se basen en el plan de ejecución anual basado en los recursos¹⁰ de modo que reflejen la realidad operacional en las oficinas en los países, a saber, la magnitud de las operaciones que se realizan en el país y los gastos que ello acarrea. Gracias a esta propuesta, y a una programación más precisa, se prevé que resulte mucho menos necesario revisar las tasas de recuperación total de los costos.
73. La nueva metodología para conseguir la recuperación total de los costos se basa en la necesidad de distinguir entre el principio de recuperación total de los costos y el tratamiento de los diferentes tipos de contribución. El principio seguiría aplicándose a nivel de las contribuciones y se basaría en las macrocategorías de costos (transferencia, ejecución, CAD ajustados y CAI). Los costos de transferencia y los costos de ejecución se calcularían en consonancia con el nivel en que se comprometió una contribución (por ejemplo, actividad, efecto estratégico o resultado estratégico) y el componente de CAD ajustado se calcularía como proporción para todo el país de los costos de transferencia y ejecución consolidados, que variarían según el país de que se trate. Los CAI y su tasa de recuperación actual del 7 % no sufrirían cambios¹¹.

Gobernanza

74. Según se dispone en el Artículo VI.2 c) del Estatuto, una de las funciones fundamentales de la Junta consiste en aprobar los programas, proyectos y actividades del PMA. El análisis de las aprobaciones presupuestarias de los últimos cinco años pone de relieve la función central desempeñada por la Junta en la aprobación de una cuantía presupuestaria media de 4.000 millones de dólares al año, lo que representa aproximadamente el 52 % de los presupuestos de proyectos del PMA aprobados.
75. La finalidad de los cambios que se propone aportar al modelo de gobernanza es mantener la función de la Junta en el proceso de aprobación, además de contribuir a su supervisión estratégica y mantener la capacidad del PMA de intervenir con rapidez ante emergencias. En la política en materia de PEP, se establece el proceso de aprobación de los PEP y sus revisiones, y se señala que la Junta deberá examinar las facultades delegadas en el Director Ejecutivo para la aprobación de programas y las revisiones presupuestarias¹².
76. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 80, la Junta aprobará todos los PEP nuevos acompañados de sus presupuestos CPP. Se trata de un cambio importante, porque los marcos de planificación estratégica por países incluirán elementos que en la actualidad no son aprobados

¹⁰ En el marco de los proyectos piloto de la línea de trabajo relativa a la planificación basada en los recursos se sometió a prueba el principio de recuperación total de los costos con base en planes de ejecución basados en los recursos, y se demostró que, gracias a contar con un presupuesto más realista, la programación pudo ser más precisa y ello permitió, además, hacer un uso más eficiente de los recursos. Los planes de ejecución se normalizaron y se racionalizaron para la formulación del Plan de Gestión para 2017-2019.

¹¹ La tasa de CAI es aprobada anualmente por la Junta Ejecutiva.

¹² Los cambios en la delegación de facultades se tendrán en cuenta en el contexto del examen del Marco de financiación.

por la Junta, tales como operaciones de emergencia y especiales prolongadas, previsibles y/o recurrentes y, cuando sea posible, fondos fiduciarios. Además, el enfoque por carteras de proyectos orientado al logro de resultados fundamentará y reforzará la función de supervisión de la Junta. Así pues, esta función ampliada resultará en una *colaboración más estratégica y menos fragmentada* con la Junta, lo que le dará una visión más integral de la labor del PMA.

77. Tal como se establece en la política en materia de PEP, y teniendo en cuenta el párrafo 80, salvo en el caso de las revisiones de las operaciones de emergencia, se solicitará a la Junta que apruebe las revisiones que conlleven un cambio fundamental de la orientación estratégica del PMA en un país, como puede ser, por ejemplo, la adición y/o supresión en el PEP de por lo menos un efecto estratégico del PMA.
78. Con el fin de mantener la capacidad del PMA para intervenir con rapidez, la aprobación de las intervenciones de asistencia ante emergencias repentinas u otras emergencias imprevistas¹³ seguirá correspondiendo al Director Ejecutivo y al Director General de la FAO, con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 10.6 del Estatuto.
79. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 80, para las revisiones de los PEP que no impliquen cambios fundamentales de la orientación estratégica ni estén relacionadas con intervenciones de emergencia, es necesario examinar los niveles de delegación de facultades de modo que la función de gobernanza de la Junta sea eficaz en función de los costos, se base en los riesgos y no resulte demasiado onerosa. En 2017 se perfeccionará, en estrecha colaboración con los Estados Miembros, una propuesta en la que se tendrán en cuenta las enseñanzas extraídas de los PEP piloto. En las consultas oficiosas programadas para 2017 se presentarán análisis y datos sobre los posible umbrales con el fin de fundamentar debidamente el proceso. La propuesta final relativa a los umbrales exactos de delegación de facultades se presentará a la Junta para aprobación en su segundo período de sesiones ordinario de 2017 y, si se aprueba, entrará en vigor en 2018. La Secretaría también propone que los umbrales aprobados para los distintos niveles de delegación de facultades se revisen tras un determinado número de años de aplicación.
80. Como se explica en la política en materia de PEP, en los casos en que el país anfitrión financie por entero un PEP o un nuevo efecto estratégico, estos estarán sujetos a lo dispuesto en los Artículos 5.1 y 5.2 del Reglamento Financiero, que delegan la aprobación de proyectos bilaterales en el Director Ejecutivo, a no ser que el gobierno anfitrión opte por que el PEP o efecto estratégico sean aprobados por medio del proceso ordinario de aprobación de estos planes. Durante la fase piloto de 2017 se seguirá examinando la interacción entre los procesos de aprobación por parte de la Junta de estos planes y de sus revisiones y la facultad del Director Ejecutivo de aprobar proyectos bilaterales con arreglo al Artículo 5 del Reglamento Financiero.

Disposiciones provisionales para 2017

81. Se prevé que el primer grupo de PEP, acompañados de los presupuestos CPP piloto, se presente a la Junta para aprobación en su primer período de sesiones ordinario de 2017. Un segundo grupo se presentará en el período de sesiones anual de 2017. La Secretaría dará cuenta a la Junta de la ejecución de los proyectos piloto y, de ser necesario, recomendará que se realicen ajustes en los marcos programático y de financiación, en función de los resultados de dicha ejecución¹⁴.
82. La aplicación del nuevo Marco de financiación a los presupuestos CPP de 2017 creará ciertas incoherencias con algunas disposiciones vigentes del Reglamento General y el Reglamento Financiero. Por consiguiente, la Junta tendrá que autorizar —únicamente para los PEP piloto aprobados durante el período de transición, esto es, desde el primer período de sesiones ordinario de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017— excepciones específicas a lo dispuesto en el Artículo XIII.4 del Reglamento General y en los Artículos 1.1 y 4.5 del Reglamento Financiero

¹³ Imprevistas durante la formulación del PEP.

¹⁴ La experimentación de los presupuestos CPP se realizará exclusivamente en 2017. Por consiguiente, los componentes del presupuesto CPP piloto de los PEP aprobados por la Junta en 2017 se convertirán en presupuestos CPP propiamente dichos sin necesidad de examen ni nueva aprobación por parte de la Junta, salvo si ello resultara necesario. De ahí en adelante, esos PEP se registrarán por el marco normativo y financiero que ha de ser concretado y aprobado por la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2017.

relativos a las categorías de costos y la manera en que se logra la recuperación total de los costos, solamente cuando sea necesario para permitir la aplicación de los principios anteriormente citados de presupuestación por CPP en los PEP piloto y los presupuestos CPP.

83. Tal como se señala en la política en materia de planes estratégicos para los países, para que los nuevos marcos programático y de financiación puedan entrar en vigor a partir de 2018 será necesario enmendar el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA en tres ámbitos principales: i) la delegación de facultades en el Director Ejecutivo y el Director General de la FAO¹⁵; ii) la aplicación del principio de recuperación total de los costos y la introducción de las nuevas categorías de costos, y iii) la terminología y las definiciones que han de armonizarse con la nueva estructura de costos. No se prevé enmendar el Estatuto del PMA.
84. En el transcurso de 2017 la Secretaría celebrará consultas oficiosas sobre las enmiendas propuestas, que presentará a la Junta para aprobación en su segundo período de sesiones ordinario de 2017¹⁶.
85. Mientras tanto, se propone conceder provisionalmente a la Directora Ejecutiva, hasta finales de 2017, la facultad de revisar los presupuestos de los PEP piloto cuando sea necesario, con sujeción a los distintos niveles de delegación de facultades vigentes respecto de las operaciones de emergencia. Tales revisiones presupuestarias se comunicarían a la Junta y aportarían información útil para formular la nueva delegación de facultades.
86. A principios de 2017 el sistema de tecnología de la información estará listo para apoyar la ejecución de los PEP piloto y la aplicación piloto de los presupuestos CPP correspondientes. Este período experimental brindará la oportunidad de examinar las estructuras de apoyo, el grado de preparación orgánica y las enmiendas al Reglamento General y al Reglamento Financiero del PMA. La Secretaría consultará además a los asociados acerca del grado de preparación de sus propios sistemas y presentará a la Junta informes de actualización periódicos sobre la ejecución de los proyectos y posibles recomendaciones para el perfeccionamiento de los marcos programático y de financiación.

Necesidades preliminares de recursos

87. KPMG está examinando actualmente una propuesta de inversión para la transición al nuevo Marco de financiación en 2017 y principios de 2018. Se facilitará información actualizada una vez la propuesta haya sido ultimada, examinada y ratificada por el personal directivo superior.

IV. Planificación basada en los recursos

88. El programa de trabajo actual del PMA consiste en proyectos diseñados a partir de evaluaciones de las necesidades realizadas en colaboración con contrapartes gubernamentales y asociados. Se trata de un plan de intervenciones basado en las necesidades¹⁷, que de hecho constituye un llamamiento dirigido a movilizar los recursos necesarios para la ejecución de las operaciones y que seguirá constituyendo la base de la campaña de promoción del PMA en favor de la financiación integral de las intervenciones realizadas para satisfacer las necesidades de los beneficiarios.
89. Las necesidades operacionales superan sistemáticamente el nivel de las contribuciones efectivas; actualmente, muchas oficinas en los países abordan este problema estableciendo las prioridades en la asistencia en función de los recursos previstos. En respuesta a una petición de la Junta, el primer proceso de priorización se incluyó en el Plan de Gestión para 2014-2016 a fin de mostrar

¹⁵ La función del Director General de la FAO en la aprobación de intervenciones en situaciones de emergencia en virtud de la delegación de facultades se mantendrá.

¹⁶ Antes del segundo período de sesiones ordinario de 2017, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y el Comité de Finanzas de la FAO ofrecerán asesoramiento sobre las enmiendas al Reglamento Financiero y el Reglamento General relacionadas con la administración financiera del PMA. Una vez aprobadas por la Junta, las enmiendas al Reglamento General se comunicarán, para información, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el Consejo de la FAO.

¹⁷ Se excluyen los proyectos de desarrollo, de conformidad con el Artículo X.8 del Reglamento General.

cómo el personal directivo preveía ajustar la programación y los consiguientes efectos sobre los beneficiarios, en el caso de que los recursos permitieran financiar solamente una parte de las necesidades operacionales. En los planes de gestión posteriores se ha incluido un plan de trabajo priorizado sobre la base de las proyecciones de financiación por países.

90. La línea de trabajo relativa a la planificación basada en los recursos es impulsada por las necesidades de gestión interna de recursos. El objetivo es estandarizar el uso de los planes de ejecución¹⁸ como nivel secundario de planificación operacional en las oficinas en los países, a fin de establecer una distinción clara entre “necesidades” y “planes”. El enfoque se aplicó con carácter experimental en nueve oficinas en los países¹⁹. El personal de las oficinas en los países piloto, los despachos regionales y la Sede señalaron los beneficios siguientes derivados de los planes de ejecución:
- posibilidad para las oficinas en los países de planificar sus operaciones con entre 12 y 18 meses de antelación, sobre la base de los recursos proyectados;
 - mejora de la planificación y la gestión de las realizaciones; mayor coordinación entre todas las esferas funcionales presentes en la oficina en el país;
 - mayor visibilidad del suministro y la cadena de suministro;
 - diálogo con los gobiernos anfitriones y los asociados sobre una planificación a más largo plazo;
 - posibilidad de aplicar unas tasas más realistas para la planificación de los costos conexos que en los planes basados en las necesidades, y
 - anticipación de posibles déficits o superávits en los costos conexos.
91. En el marco de la elaboración del Plan de Gestión para 2017-2019, cada una de las oficinas en los países elaboró un plan de ejecución basado en los recursos para 2017. Estos planes se agregarán a fin de crear el plan de trabajo priorizado global.
92. En las enseñanzas extraídas de las fases piloto también se determinaron las necesidades futuras para la transición de las oficinas en los países hacia una estructura del presupuesto CPP en 2017 y 2018, incluidas las proyecciones de financiación a nivel de efectos estratégicos y la priorización de las actividades del PEP.

V. Prefinanciación global

93. El objetivo de la línea de trabajo relativa a la prefinanciación global es conceder autorizaciones presupuestarias globales a las oficinas en los países en una fase temprana del proceso para reducir los efectos de la fragmentación de los flujos de financiación, acrecentar la previsibilidad de los recursos y aumentar al máximo la eficiencia y la eficacia²⁰. El concepto de prefinanciación global consiste en una ampliación del actual Mecanismo de préstamos internos para proyectos, que permite otorgar préstamos a estos últimos empleando como garantía las contribuciones previstas²¹. Los anticipos en concepto de prefinanciación global no dependen ni están conectados con las previsiones de contribuciones en efectivo de donantes específicos, sino con el nivel de recursos que espera tener una oficina en un país en un determinado año sobre la base de las tendencias históricas y de un buen conocimiento de las probables intenciones de los donantes. Hay en marcha proyectos piloto relativos a la prefinanciación global en cinco países²². El personal directivo de esas cinco oficinas piloto ha puesto de relieve los diversos beneficios:

¹⁸ Anteriormente denominados planes basados en los recursos.

¹⁹ Véase el Anexo I para más información sobre el enfoque de la línea de trabajo relativa a la planificación basada en los recursos y las experiencias piloto correspondientes.

²⁰ Véase el Anexo I para más información sobre el enfoque de la línea de trabajo relativa a la prefinanciación global y las experiencias piloto correspondientes.

²¹ Algunas contribuciones previstas no pueden utilizarse como garantía debido a las condiciones impuestas por los donantes.

²² La experimentación y el reembolso de los anticipos en concepto de prefinanciación global proseguirán a lo largo de 2016.

- mayor previsibilidad de los recursos, lo cual facilita la planificación a largo plazo de la composición de las raciones y reduce el número de recortes periódicos de las mismas;
 - mayor eficiencia de la cadena de suministro, gracias a la entrega directa al país desde el puerto y la disminución de los costos de transbordo, almacenamiento y manipulación;
 - plazos más breves en la adquisición, el transporte y la entrega de los alimentos a los puntos de distribución final;
 - menos interrupciones de la cadena de suministro, al cubrirse las necesidades de las primeras transferencias de base monetaria antes de que lleguen las contribuciones;
 - mayor eficacia operacional, gracias al establecimiento por adelantado de depósitos de alimentos antes de la estación de lluvias y a la consecución de menores costos de transporte;
 - mayor ahorro de costos, al adquirirse los productos durante la cosecha, cuando los precios son más bajos;
 - un mejor marco de previsión, que permite planificar mejor la movilización de recursos, y
 - una más amplia rendición de cuentas para ofrecer previsiones fiables y realistas de las contribuciones.
94. El personal directivo observó que la gestión interna de los anticipos podía mejorarse; las solicitudes de prefinanciación global, por ejemplo, podían autorizarse con mayor prontitud y la Sede podía desbloquear antes los fondos para aumentar la previsibilidad de los recursos y reducir la frecuencia de las interrupciones en la cadena de suministro.
95. La ejecución del proyecto piloto de prefinanciación global se ha visto limitada por las condiciones establecidas por los donantes con respecto a las contribuciones. La asignación a actividades concretas y otras restricciones impuestas por los donantes reducen la capacidad que tiene una oficina en un país para pagar los anticipos de prefinanciación global, lo cual reduce la previsibilidad y la flexibilidad para poder aumentar al máximo la entrega de asistencia alimentaria a los beneficiarios. Las fechas de validez de las donaciones han planteado especiales dificultades, ya que a las oficinas en los países les es difícil hacer el reembolso cuando la fecha de validez de una donación no coincide con el período en el que se utilizó el anticipo.
96. The Boston Consulting Group llevará a cabo un análisis en el primer trimestre de 2017 para determinar los aumentos de eficiencia y eficacia y los riesgos conexos. La Secretaría comunicará los resultados de dicho análisis a los asociados en el marco de su labor promocional a favor de que se suavicen las condiciones de los donantes que influyen negativamente en la entrega de la asistencia alimentaria.
97. En el Cuadro 1 se indican las oficinas en los países que participan en los proyectos piloto de planificación basada en los recursos y prefinanciación global.

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS PLANES BASADOS EN LOS RECURSOS Y DE LA PREFINANCIACIÓN GLOBAL, AGOSTO DE 2016					
País	Proyecto	Plan basado en las necesidades para 2016*	Plan basado en los recursos para 2016	Prefinanciación global entregada	Situación de los reembolsos
<i>Millones de dólares</i>					
Etiopía	OPSR 200700	163	97	42,1	42,1
Kenya	OPSR 200737	118	89	11,5	11,5
Kenya	OPSR 200736	114	65	8,3	4,5
Kenya	PP 200680	30	27	9,5	5,7
Malí	OPSR 200719	106*	73	15,0	13,8
Nicaragua	PP 200434	9,9*	7,5	1,3	0,3
Sudán	OPSR 200808	347	270	13,0	13,0
TOTAL				100,7	90,9

* Revisión presupuestaria en curso. PP = programa en el país.

Enfoque del examen del Marco de financiación y participación de los asociados

1. En consulta con los directores del PMA en los países y con la Junta¹ se formularon cuatro metas por las que tendría que regirse el examen del Marco de financiación:
 - aumentar la previsibilidad de los recursos de modo que las oficinas en los países puedan optimizar la eficiencia y la eficacia de las operaciones;
 - aumentar la flexibilidad a fin de responder mejor a las necesidades operacionales, manteniendo a la vez la disciplina en la gestión, la presentación de informes y el análisis financieros;
 - mejorar la rendición de cuentas estableciendo una correlación entre la gestión de los recursos y las realizaciones, y
 - simplificar la estructura de gestión de los recursos.
2. Se dio prioridad a tres líneas de trabajo: la presupuestación orientada a la eficacia operacional, la planificación basada en los recursos y la prefinanciación global. En 2015 y 2016 las líneas de trabajo se abordaron como módulos independientes, pero vinculados entre sí, de modo de lograr beneficios en cada una de ellas y también en el Marco de financiación general.
3. La Secretaría ha aplicado un enfoque basado en el terreno en el examen del Marco de financiación. Desde un comienzo, las oficinas en los países han compartido sus experiencias y participado en el diseño y aplicación de las líneas de trabajo. Se están realizando proyectos piloto de planificación basada en los recursos en nueve oficinas en los países y proyectos de prefinanciación global en otras cinco, en tanto que ocho han participado en el ensayo del modelo de presupuesto CPP.

Enfoque de presupuestación orientada a la eficacia operacional: desarrollo y diseño de la estructura del presupuesto CPP

4. Al principio se acordó seguir aplicando los tres principios subyacentes siguientes: el carácter voluntario de la financiación del PMA, el principio de la recuperación total de los costos y el seguimiento de los gastos en relación con contribuciones concretas. Sin embargo, la Secretaría tomó nota de su intención de revisar y simplificar la aplicación de la recuperación total de los costos a las contribuciones.
5. La etapa de análisis de la línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional comenzó a mediados de 2015, con un examen de la estructura presupuestaria del PMA y los marcos de financiación de otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado. Las entrevistas con los responsables en las oficinas en los países brindaron perspectivas acerca de las dificultades que se planteaban, en materia de presupuestación, en diferentes contextos.
6. En septiembre de 2015 se presentó un resumen del análisis al Grupo de trabajo de expertos sobre presupuestación orientada a la eficacia operacional² con miras a definir las características de una estructura presupuestaria capaz de: i) potenciar al máximo la capacidad del PMA para responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades operacionales prioritarias; ii) garantizar una gestión financiera disciplinada, así como una presentación de informes y unos análisis rigurosos, y iii) promover la movilización de fondos.
7. Se elaboraron dos estructuras presupuestarias preliminares: una basada en las actividades de las oficinas en los países y otra en los resultados estratégicos del PMA. Ambas estructuras sirvieron de modelo para elaborar los presupuestos de las oficinas en Colombia, Indonesia, Jordania, Uganda y Zimbabwe con el fin de poner a prueba la viabilidad, la facilidad de uso y la eficacia de dichos modelos y de determinar sus consecuencias a nivel de la gobernanza y la movilización

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1.

² El grupo de trabajo está integrado por miembros del personal de las oficinas en los países, los despachos regionales y las dependencias funcionales de la Sede.

de fondos. Las oficinas en los países señalaron que, desde la perspectiva de la planificación de las operaciones, la ejecución y la gestión, las actividades —si bien derivaban de los resultados estratégicos del PMA—, tenían que ocupar un lugar central en la estructura presupuestaria.

8. En noviembre de 2015, el Grupo de trabajo de expertos sobre presupuestación orientada a la eficacia operacional examinó los resultados de las actividades preliminares de aplicación de modelos y propuso una estructura aplicable al presupuesto por carteras de proyectos en los países que previera:
 - un período de planificación único que abarcara la totalidad de las operaciones en todos los contextos durante un año civil;
 - un enfoque orientado a los resultados de conformidad con los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA, en el que las actividades constituyeran la dimensión principal de la planificación de las operaciones;
 - una “línea de mira” clara, que vinculara los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA con las actividades y los costos;
 - la determinación del costo de las actividades por lo que se refiere al valor de las transferencias o los costos de ejecución;
 - el establecimiento de nuevas definiciones de los costos que estuviesen armonizadas, en la medida de lo posible, con las que se aplican en otros organismos de las Naciones Unidas, a fin de facilitar la presentación de informes y la comparación;
 - el ajuste de los CAD para respaldar directamente múltiples actividades relacionadas con la prestación de asistencia y la ejecución de los programas, con la posibilidad de desglosarlos por actividad, y
 - la adición o ampliación de por lo menos un efecto estratégico del PMA en el caso de las intervenciones iniciales ante emergencias.
9. A principios de 2016 se fueron introduciendo gradualmente este prototipo de estructura y los conceptos conexos en las cinco oficinas en los países que participaban en la labor inicial de creación de modelos (Colombia, Indonesia, Jordania, Uganda y Zimbabwe) y, posteriormente, en las oficinas en Kenya, el Níger y el Yemen para garantizar una representación regional y la cobertura de diversos contextos operacionales, incluida una emergencia de nivel 3. Indonesia y Zimbabwe han elaborado sus respectivos PEP, en tanto que en Colombia, Jordania y Uganda estos están aún en proceso de elaboración. La elaboración de prototipos a partir de la estructura del presupuesto CPP que hayan definido su PEP asegura que la estructura tenga en cuenta dicho enfoque.
10. Entre enero y marzo de 2016, las oficinas en Indonesia y Jordania llevaron a cabo la fase I de la prueba para perfeccionar los aspectos “verticales” de la estructura. Se estableció una correspondencia entre las carteras de actividades y presupuestos conexos de estas oficinas en los países y la estructura preliminar del presupuesto CPP para crear la “línea de mira” deseada entre los resultados estratégicos y los efectos estratégicos del PMA y las actividades y los costos. Las oficinas en los países consignaron una muestra de transacciones en el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) a fin de seguir ensayando y perfeccionando la estructura.
11. Se creó un primer modelo de sistema de contabilidad de costos que tiene en cuenta el valor de las transferencias directas, los costos de ejecución y los costos gestionados a escala de los países —como los CAD ajustados y los CAI—.
12. Las evaluaciones de la fase I fueron mayormente positivas. La Oficina del PMA en Jordania observó que el concepto de presupuestación por CPP y su “línea de mira” mejorarían la eficacia y la transparencia en tanto que la atención prestada a las actividades reflejaba la realidad operacional. La Oficina del PMA en Indonesia valoró las mejoras en materia de rendición de cuentas y empoderamiento de los responsables de los presupuestos. En la fase I se definieron, además, otros ámbitos que requerían la formulación de soluciones impulsadas por los países en la fase II de las pruebas. Tal labor se discutió con la Junta en el marco de consultas informativas celebradas el 1 de abril y el 9 de mayo de 2016.

13. En la fase II se hizo una simulación con la estructura del presupuesto CPP con miras a contribuir a formular soluciones en distintas esferas: definición de procedimientos de contabilidad de costos; aplicación del principio de recuperación total de los costos; manera de abordar las situaciones de emergencia y las operaciones regionales, y determinación de las necesidades en materia de contextos operacionales y gobernanza. Las oficinas en los países ensayaron una estructura presupuestaria que abarca la totalidad de las operaciones y de los servicios comunes de las oficinas en los países, los acuerdos de prestación de servicios, los fondos fiduciarios, las operaciones regionales y las emergencias repentinas.
14. Las evaluaciones de las oficinas en los países y los resultados detallados de las pruebas realizadas en la fase II demostraron que la estructura del presupuesto CPP podía apoyar las operaciones del PMA y que las soluciones operativas encontradas eran viables. Las oficinas en los países participantes reconocieron que la estructura presupuestaria y los procesos mejorados para gestionar los presupuestos y las contribuciones permitirían racionalizar los procesos de planificación y gestión de recursos.
15. Tras las dos fases de prueba del prototipo, las oficinas en los países, los directores de las dependencias técnicas y la Dirección de Integración y Apoyo en materia de Gestión de Recursos definieron los requisitos operativos para diseñar la solución informática aplicable a la estructura del presupuesto CPP. Tales requisitos representan los elementos mínimos necesarios para el inicio de la primera serie de PEP piloto en febrero de 2017. Constituyeron la primera parte de un modelo más amplio destinado a diseñar la solución informática y los sistemas de aplicación de la estructura del presupuesto CPP. La labor que se realiza sobre tal modelo se coordina con la del enfoque de planificación estratégica por países y el Marco de resultados institucionales a fin de que haya una armonización e integración, con miras a someter a prueba el sistema informático en el cuarto trimestre de 2016.

Enfoque de planificación basada en los recursos

16. La línea de trabajo sobre la planificación basada en los recursos permitirá normalizar el proceso de adecuación de los planes de ejecución de las oficinas en los países a los niveles de financiación previstos para mejorar la planificación en los próximos 12 a 18 meses, y facilitar la gestión de las realizaciones al simplificar la comparación de los resultados con los planes. La agregación de todos los planes de ejecución basados en los recursos de las oficinas en los países seguirá incluyéndose en el Plan de Gestión del PMA como plan de ejecución.
17. Esta línea de trabajo tiene en cuenta: i) diversos enfoques y modelos adoptados oficiosamente por las oficinas en los países para alinear la financiación y la ejecución, y ii) la elaboración del plan de trabajo priorizado elaborado para el Plan de Gestión y los procesos de gestión de la cadena de suministro del PMA.
18. Se seleccionaron nueve oficinas en los países —Etiopía, Guatemala, Kenya, Lesotho, Malí, Nicaragua, el Pakistán, el Sudán y Zimbabwe— para que elaboraran planes basados en los recursos para 2016 a fin de aplicar experimentalmente esta herramienta interna de gestión de los recursos. La selección se hizo en función de los criterios siguientes: i) la combinación de operaciones de distinto tamaño; ii) una gama diversificada de donantes; iii) el compromiso del personal directivo de la oficina en el país; iv) la capacidad de gestión de recursos, y v) la probabilidad de disponer por lo menos de una financiación mínima.
19. Las oficinas en los países elaboraron sus planes basados en los recursos en tres etapas:
 - i) Definición de las necesidades operacionales por proyecto, actividad, grupo de beneficiarios, modalidad de transferencia y tipo de alimentos.
 - ii) Realización de proyecciones anuales de financiación, mediante un análisis de los niveles de financiación pasados y actuales por proyecto y, de ser posible, por donante.
 - iii) Elaboración de planes en función de los recursos previstos, priorizando actividades y ajustando el número de beneficiarios, el tamaño de las raciones y la duración de la asistencia.
20. Al comienzo del proyecto piloto se acordó que, para mitigar el riesgo, el PMA: i) siguiera comunicando las necesidades operacionales y abogando por la plena financiación; ii) desarrollara

unos parámetros que permitieran establecer una correspondencia entre déficits y efectos concretos e indicar las consecuencias para los beneficiarios, y iii) aclarara la distinción entre necesidades y planes en su labor de movilización de fondos.

Enfoque de prefinanciación global

21. La línea de trabajo sobre la prefinanciación global aborda la cuestión de la previsibilidad de los recursos y las incertidumbres en cuanto al momento en que se aportan las contribuciones y a su monto, otorgando a las oficinas en los países autorizaciones presupuestarias para incurrir en gastos sobre la base del importe total de la financiación prevista.
22. En el segundo período de sesiones ordinario de 2015 de la Junta, la Secretaría manifestó su intención de gestionar “un pequeño número de iniciativas piloto a través del Mecanismo de préstamos internos para los proyectos, que está respaldado por la Reserva Operacional: se propone apartar de este mecanismo, cuyo límite máximo asciende a 570 millones de dólares, entre 150 millones y 200 millones de dólares”³.
23. Los países piloto se eligieron en función de los criterios siguientes: i) las tendencias de financiación históricas; ii) la estabilidad reflejada en las evaluaciones de las necesidades y los riesgos; iii) la participación en la iniciativa piloto de planificación basada en los recursos con un plan validado establecido en función de los recursos, y iv) el establecimiento de un acuerdo en el que se definieran las responsabilidades y obligaciones relacionadas con la prefinanciación global.
24. Un primer tramo de 82,3 millones de dólares de financiación para cuatro países piloto (Etiopía, Kenya, Malí y el Sudán) ha sido confirmado por el Comité de Asignación Estratégica de Recursos y aprobado por la Directora Ejecutiva. Posteriormente se aprobó prefinanciación global por valor de 1,3 millones de dólares para el programa en el país relativo a Nicaragua y se autorizó un segundo tramo de 17 millones de dólares para la OPSR relativa a Etiopía. Con ello el total de fondos anticipados en el proyecto piloto de prefinanciación global ascendió a 100,7 millones de dólares. A fecha de agosto de 2016, se habían reembolsado 90,9 millones de dólares, siempre de acuerdo con las condiciones establecidas por los donantes.

Participación de la Junta y de los asociados

25. En el período de sesiones anual de 2015 de la Junta se analizaron los avances en el examen del Marco de financiación⁴, en particular las dificultades que planteaba la actual arquitectura del PMA y los imperativos de un nuevo Marco de financiación.
26. En el segundo período de sesiones ordinario de 2015 se presentó un informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación⁵, en el que se establecieron los objetivos, los riesgos conexos y la manera de abordar cada una de las tres líneas de trabajo. La Junta tomó nota de los progresos realizados, del calendario propuesto y de la estimación de costos para 2015 y 2016.
27. En el primer período de sesiones ordinario de 2016 se presentó un informe de actualización sobre la hoja de ruta integrada⁶, en el que se indicaban las sinergias e interrelaciones entre el Plan Estratégico para 2017–2021, el enfoque de planificación estratégica por países y el examen del Marco de financiación.
28. En un informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación presentado en el período de sesiones anual de 2016⁷ se proporcionaron detalles del diseño del nuevo modelo de presupuesto CPP y de los progresos en las líneas de trabajo relativas a la planificación basada en los recursos y la prefinanciación global, así como de los proyectos piloto en curso.
29. Como complemento de los períodos de sesiones oficiales de la Junta, la Secretaría celebró 12 consultas oficiosas entre el 17 de marzo de 2015 y el 25 de julio de 2016 a fin de presentar nuevos diseños y evaluaciones de proyectos piloto y prototipos (véase la Figura A.I.1). La

³ WFP/EB.2/2015/5-C/1, párrafo 25.

⁴ WFP/EB.A/2015/6-C/1.

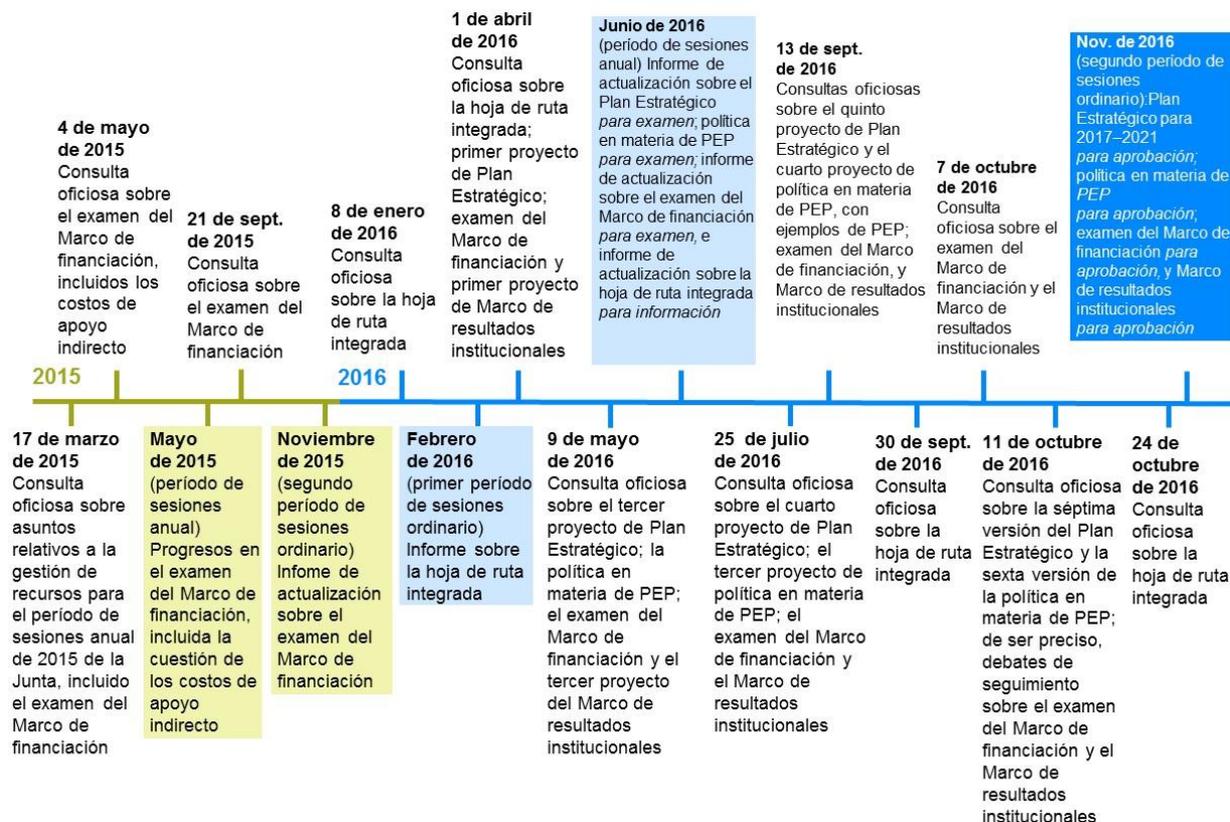
⁵ WFP/EB.2/2015/5-C/1.

⁶ WFP/EB.1/2016/4-F.

⁷ WFP/EB.A/2016/5-C/1*.

retroinformación y las orientaciones de la Junta durante ese período fueron invalorables para ayudar a conformar la labor sobre el examen del Marco de financiación.

Figura A.I.1: Consultas de la Junta sobre el examen del Marco de financiación



30. Desde septiembre de 2015, la Secretaría⁸ ha trabajado junto con los asociados del PMA en el logro de una comprensión común de los componentes de la hoja de ruta integrada y varios aspectos del examen del Marco de financiación, así como en la definición de las posibles consecuencias en los sistemas y políticas de los asociados.

⁸ En particular, los directores de la Dirección de Políticas y Programas, la Dirección de Presupuesto y Programación, la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones y la Oficina de Integración y Apoyo en materia de Gestión de Recursos.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

CAD	costos de apoyo directo
CAI	costos de apoyo indirecto
CPP	cartera de proyectos en el país
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PEP	plan estratégico para un país
PP	programa en el país
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA

REVISIÓN