

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

ASUNTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS

Tema 5 del programa

Para aprobación



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/5-C/1

13 septiembre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME FINAL SOBRE LA REVISIÓN DE LA TASA DE COSTOS DE APOYO INDIRECTO (CAI)

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

Nota para la Junta Ejecutiva

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Subdirectora Ejecutiva, (AD): Sra. J. Mabutas tel.: 066513-2007

Director, Dirección de Finanzas (FS): Sr. S. Sharma tel.: 066513-2700

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjense a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

En este documento se expone el resultado del análisis y revisión final de la tasa de costos de apoyo indirecto (CAI) del que se presentó una versión preliminar a la Junta en mayo de 2002. Este análisis final incluye: los resultados de las siete “medidas futuras” adoptadas por la Secretaría según las instrucciones de la Junta en mayo de 2002; las conclusiones alcanzadas mediante la aplicación de cada una de estas medidas; las acciones que debe realizar la Secretaría; y las recomendaciones que se presentan a la Junta sobre la base de estas conclusiones.

Este documento responde a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el balance final de ingresos y gastos administrativos y de apoyo a los programas (AAP) durante el bienio 2000-2001? ¿Qué causas explican este resultado (o “desajuste”) y qué medidas se deben tomar al respecto?
- Teniendo en cuenta los resultados del análisis del bienio 2000-2001, ¿qué decisiones o medidas se deben adoptar a corto plazo (para el bienio 2002-2003) y a largo plazo (para el bienio 2004-2005)?
- ¿Cuál es el resultado de la comparación de los costos de apoyo indirecto (CAI) del PMA con los de otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG)?

A continuación se exponen los resultados de este análisis y revisión exhaustiva de la tasa de CAI.

Desequilibrios estructurales entre ingresos y gastos AAP

Los desequilibrios estructurales entre los ingresos y los gastos AAP son consecuencia de las prácticas contables actuales (ingresos contabilizados en valores de caja y gastos en valores devengados), las fluctuaciones en los precios de los insumos y el volumen de las operaciones, y otros gastos e ingresos correspondientes al presupuesto AAP no previstos. En el bienio 2000-2001, el desajuste ascendió a 40,1 millones de dólares EE UU de déficit (es decir, los ingresos AAP fueron inferiores a los gastos AAP). En consecuencia, una parte de los ingresos en concepto de intereses generados durante el bienio se destinó a cubrir este déficit.

El desajuste ocasionado por las prácticas contables se puede remediar simplemente modificando la política contable para los ingresos. El Director Ejecutivo ha decidido cambiar la política contable aplicada para el bienio 2002-2003, con objeto de eliminar este desequilibrio y alcanzar una correspondencia adecuada entre ingresos y gastos.

La eliminación de las diferencias debidas a prácticas contables en el bienio 2000-2001 hubiera supuesto la anulación del desajuste total entre ingresos y gastos AAP en dicho período. No obstante, en el período 2000-2001 existieron otras grandes diferencias entre ingresos y gastos correspondientes al presupuesto AAP que se compensaron entre sí de manera que la suma neta fue cero. Las fluctuaciones de las tasas de costos directos redujeron los ingresos en concepto de CAI en 24 millones de dólares EE UU, mientras que un aumento del volumen de operaciones incrementó los ingresos en concepto de CAI en 61 millones de dólares. Estos desajustes de los ingresos, combinados con un aumento de otros ingresos AAP de 5 millones de dólares, igualaron exactamente los 42 millones de dólares de gastos AAP adicionales del bienio.



Se aconseja que estos desajustes entre ingresos y gastos AAP se contabilicen mediante una **cuenta de igualación** en la que se registren las diferencias efectivas y que proporcione a la Junta la información necesaria para gestionarlos.

Una cuenta de igualación de este tipo mostrará, de forma transparente, el desajuste entre ingresos y gastos al final de cada año o bienio y por qué se ha producido dicho desajuste. Si el desajuste es un superávit, la Junta puede decidir reembolsar la cantidad a los donantes, utilizarla para financiar futuros gastos AAP, reduciendo así las tasas de CAI, o destinarla a otros fines. Si es un déficit, la Junta puede autorizar la práctica actual de cubrir el déficit con ingresos en concepto de intereses, si los intereses generados son suficientes, o puede decidir cambiar la tasa de CAI. El Director Ejecutivo ha decidido establecer esta cuenta de igualación para el bienio 2002-2003.

Componentes fijo y variable del presupuesto AAP e impacto en los bienios 2002-2003 y 2004-2005

El examen de los componentes fijo y variable de los gastos AAP reveló que, en un intervalo de 4 a 7 millones de toneladas por bienio, correspondiente a una variación del 75%, el AAP varía únicamente un 12%. Este intervalo de tonelaje abarca los niveles de actividad de los últimos seis bienios. Con el nivel de actividades operativas presupuestado para el período 2002-2003 (5,5 millones de toneladas), se puede considerar que aproximadamente tres cuartas partes del presupuesto AAP son fijas.

Una cuarta parte de los costos AAP varían en función del volumen de operaciones del PMA. De los 165,5 millones de dólares EE UU del presupuesto AAP de la Sede y de las oficinas regionales en el período 2002-2003, el componente variable asciende a 39,2 millones. Existen, en consecuencia, motivos sólidos para reclasificar como costos de apoyo directo (CAD) los costos AAP que varían en función del volumen de operaciones y que se puedan vincular directamente al apoyo a una operación. El Director Ejecutivo establecerá un sistema para imputar tales costos a los distintos proyectos y asignar los fondos a diversas utilidades. Tras este cambio, el presupuesto AAP incluiría sólo los costos generales, realmente fijos, destinados a la gestión y administración del Programa y al apoyo de las operaciones, con independencia del tonelaje distribuido en un determinado período. El Director Ejecutivo recomienda que la Junta apruebe esta clasificación como CAD de los componentes variables del presupuesto AAP que puedan vincularse directamente a una operación.

El Director Ejecutivo tiene además la intención de reducir en un 10% los restantes gastos AAP presupuestados para 2003 y recomienda que la Junta reduzca al 7,0% la tasa de CAI para 2003.

Para el período 2004-2005, se realizará un examen completo de los supuestos y criterios utilizados para el cálculo de los gastos AAP y se aplicará un enfoque de presupuestación de base cero para asegurar que el PMA se haya racionalizado al máximo como consecuencia de la implantación de una estructura orgánica descentralizada y la instalación del sistema WINGS, y para reflejar el hecho de que una gran parte del presupuesto AAP es fijo y no puede basarse únicamente en el tonelaje entregado.

Estudio comparativo del PMA y otros organismos de las Naciones Unidas

El documento presenta también el resultado de un estudio comparativo de los costos de apoyo indirecto del PMA y de otros organismos de las Naciones Unidas. Según este estudio, los costos de apoyo indirecto del PMA son menores, en relación con los costos directos, que los de los otros organismos de las Naciones Unidas estudiados. Sin embargo, es difícil la comparación directa, incluso con estos organismos de las Naciones Unidas, debido a los diferentes mandatos, estrategias, modalidades de ejecución de programas, resultados y clasificaciones de los costos.



La Secretaría ha comenzado el estudio comparativo con ONG y se incluye en este documento el plan de trabajo para la realización de dicho estudio.

Observaciones de la Auditoría Externa

Según solicitó la Junta, también la última versión de este documento y sus Anexos se presentaron al Auditor Externo, cuyas observaciones y sugerencias preliminares se incorporaron a este documento final. A principios de septiembre estará disponible un informe oficial del Auditor Externo en el que se comentarán todos los documentos financieros.

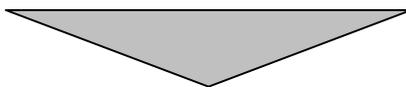
Examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo

Este examen de los CAI ha revelado también los siguientes aspectos de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (RFLP) que deben incluirse en el próximo examen.

- Examen de la financiación de las oficinas en los países. Se debe examinar detenidamente la asignación de fondos AAP a las oficinas en los países, particularmente en aquellos países en los que el PMA decida continuar operando pero no sea capaz de absorber el volumen de operaciones necesario para generar suficientes CAD.
- Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE). Otro aspecto que se debe estudiar es la utilización de las CGCE como ingresos adicionales para sufragar CAI, particularmente los costos de las oficinas en los países, y si se pueden aplicar las disposiciones del Reglamento Financiero relativas a la recaudación de CGCE.
- Sistema de medición de los resultados en relación con el presupuesto AAP. Se debe examinar la posibilidad de establecer un sistema de medición de los resultados aplicado a las actividades financiadas con fondos AAP.



Proyecto de decisión



El Director Ejecutivo recomienda que la Junta:

- a) **tome nota** de este documento final de examen de los CAI y de sus Anexos, incluido el estudio comparativo de organismos de las Naciones Unidas, que constituyen un análisis completo de los CAI del Programa;
- b) **tome nota** del déficit de 40,1 millones de dólares EE UU en la financiación de los gastos AAP efectivos del período 2000-2001, y **apruebe** la financiación de dicho déficit con ingresos en concepto de intereses del Fondo General;
- c) **tome nota** de la decisión del Director Ejecutivo de modificar la política contable para contabilizar los ingresos en valores devengados con efecto retroactivo desde el 1° de enero de 2002;
- d) **tome nota** de la decisión del Director Ejecutivo de establecer una cuenta de igualación del presupuesto AAP para registrar los posibles desajustes entre los correspondientes ingresos y gastos efectivos y decida cómo gestionar estos desajustes en el futuro, incluida la posibilidad de continuar financiando los posibles déficit con ingresos en concepto de intereses;
- e) **apruebe**, con efecto desde enero de 2003, la reclasificación como CAD de los gastos AAP de tipo variable (costos de apoyo que varían en función del volumen de operaciones) y que se pueden vincular directamente a una operación, para que los costos AAP sean más fijos, es decir, que no varíen en función del volumen de operaciones; el Director Ejecutivo establecerá un sistema para imputar tales costos a los distintos proyectos y asignar los fondos a diversas utilidades;
- f) **tome nota** de la decisión del Director Ejecutivo de reducir el presupuesto AAP restante en un 10% desde el primero de enero de 2003;
- g) **confirme** la tasa de CAI del 7,8% para el año 2002;
- h) **apruebe** la reducción al 7,0% de la tasa de CAI para el 2003;
- i) **esté pendiente** de recibir del Director Ejecutivo el presupuesto AAP para el período 2004-2005 elaborado conforme a un enfoque de presupuestación de base cero con objeto de establecer una cuantía de gastos AAP adecuada; y
- j) **considere** las siguientes cuestiones en el examen de las políticas de RFLP del PMA:
 - i) financiación AAP de las oficinas en los países;
 - ii) recaudación, registro y contabilización de las CGCE; y
 - iii) sistemas de medición de los resultados de las actividades financiadas con cargo al presupuesto AAP.



SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN Y FINALIDAD

1. La finalidad del presente documento es ultimar el análisis de la tasa de CAI para el período 2000-2001 iniciado en el documento “Revisión preliminar de la tasa de costos de apoyo indirecto”, presentado a la Junta en mayo de 2002. En este documento se resumen los resultados de los estudios emprendidos recientemente por la Secretaría atendiendo a las “medidas futuras” aprobadas por la Junta con objeto de establecer una tasa de CAI adecuada. Tales estudios se indican a continuación
 - **La Sección 2 (análisis de los ingresos y gastos AAP efectivos del período 2000-2001)** identifica y analiza el desajuste entre ingresos y gastos AAP basándose en los estados financieros comprobados.
 - **La Sección 3 (desequilibrios estructurales de los ingresos en concepto de CAI)** examina el impacto de las prácticas contables y las variaciones de los costos directos en la financiación de los gastos AAP.
 - **La Sección 4 (naturaleza de los gastos AAP)** analiza los componentes fijo y variable de los costos AAP.
 - **La Sección 5 (revisión final de la tasa única de CAI)** incluye un análisis detallado del desajuste entre ingresos y gastos AAP y sus consecuencias en la tasa de CAI.
 - **La Sección 6 (gestión de los desajustes entre ingresos y gastos AAP)** resume las opciones disponibles para gestionar los desajustes entre ingresos y gastos AAP.
 - **La Sección 7 (otras opciones de financiación de los gastos AAP)** examina y analiza otras opciones de financiación del presupuesto AAP, incluidas las opciones presentadas por el grupo de trabajo en 1998.
 - **La Sección 8 (cuantía adecuada de gastos AAP)** examina la determinación y fijación de una cuantía adecuada de gastos AAP.
 - **La Sección 9 (estudio comparativo de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales)** presenta el resultado de un estudio comparativo sobre los costos de apoyo indirecto de los organismos de las Naciones Unidas.
 - **La Sección 10 (conclusiones y recomendaciones generales)** presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.
2. La estructura de este documento se basa en los puntos anteriores y en el resumen anotado que se ha hecho circular entre los Miembros de la Junta en junio de 2002. Se han corregido el formato y la secuencia con objeto de incorporar todas las observaciones recibidas tras hacer circular el resumen anotado, y de abordar todas las cuestiones de forma lógica y completa.
3. Con este objetivo, y para racionalizar la exposición, los análisis y resultados detallados se presentan en forma de Anexos a este documento, a saber:
 - **Anexo I:** Antecedentes y métodos.
 - **Anexo II:** Análisis de los desajustes entre ingresos y gastos AAP.
 - **Anexo III:** Prácticas contables.
 - **Anexo IV:** Análisis teórico del impacto de las variaciones en la tasa y el volumen de los costos directos sobre los ingresos en concepto de CAI.
 - **Anexo V:** Análisis de sensibilidad de los costos AAP.



- **Anexo VI:** Opciones de financiación planteadas por el grupo de trabajo.
- **Anexo VII:** Estudio comparativo de los costos de apoyo indirecto en el PMA y en otras organizaciones de las Naciones Unidas.
- **Anexo VIII:** Estudio comparativo — Términos de referencia.

SECCIÓN 2: ANÁLISIS DE LOS INGRESOS Y GASTOS AAP EFECTIVOS EN EL PERÍODO 2000-2001

A. Definición de términos

4. En el presente estudio, se utilizan los términos que se definen a continuación.

- **Costos AAP:** los gastos AAP en un determinado período. Pueden ser:
 - ◇ **gastos AAP presupuestados** (o presupuesto AAP): los gastos AAP previstos o estimados para el período; o bien
 - ◇ **gastos AAP efectivos** (o gastos AAP): los gastos AAP efectivos o realizados durante el período.

Los costos AAP se clasifican actualmente en las siguientes categorías:

- ◇ **apoyo a los programas** – costos de desarrollo, formulación, ejecución y evaluación de programas que no se pueden vincular directamente a la ejecución de ningún proyecto concreto; y
- ◇ **gestión y administración** – costos de mantenimiento de la identidad, orientación y salud de la organización.
- **Ingresos en concepto de AAP:** los ingresos destinados a fondos AAP en un determinado período. Se componen de:
 - ◇ **ingresos en concepto de CAI:** los ingresos recuperados durante el período por contribuciones realizadas mediante la aplicación de la tasa de CAI y
 - ◇ **otros ingresos para AAP:** todas las demás fuentes de financiación del presupuesto AAP. Actualmente, incluye las CGCE y los ahorros por cancelaciones de las obligaciones correspondientes a períodos anteriores.
- **Desajuste entre ingresos y gastos AAP.** La diferencia, en un determinado período, entre los ingresos y los gastos AAP. El desajuste entre ingresos y gastos AAP puede ser un déficit (cuando los gastos AAP superan a los ingresos) o un superávit (cuando los ingresos AAP superan a los gastos AAP).
- **Tasa de CAI.** El porcentaje aplicado a las contribuciones para recuperar los ingresos en concepto de CAI destinados a financiar los gastos AAP. Actualmente, la tasa que se aplica a contribuciones multilaterales y contribuciones multilaterales dirigidas es el 7,8%. Para contribuciones bilaterales y contribuciones de fondos fiduciarios se aplican tasas variables, del 3% al 7,8%.
- **Ingresos en concepto de intereses.** Todos los intereses generados por el saldo de caja de contribuciones multilaterales y contribuciones multilaterales dirigidas.
- **Costos directos.** El costo de todos los insumos directamente vinculables a la ejecución de proyectos y programas: costos operacionales directos (COD) y CAD.



- **Costos de los programas.** Expresión que utilizan los otros organismos de las Naciones Unidas mencionados en este estudio para referirse a los costos de los insumos directos de proyectos y programas.

B. Causas del desajuste entre ingresos y gastos AAP

5. Antes de cualquier modificación de la tasa de CAI (el principal medio de financiación de los gastos AAP) se debe examinar el desajuste o diferencia entre ingresos y gastos AAP.
6. Según los estados financieros comprobados, en el bienio 2000-2001 el desajuste (déficit) entre ingresos y gastos AAP fue de 40,1 millones de dólares EE UU (véase el Cuadro 1). En mayo de 2001, basándose en las cuentas no comprobadas, ese déficit del presupuesto AAP se estimó en 41,9 millones de dólares.
7. Este déficit significa que los ingresos AAP fueron insuficientes para cubrir los gastos AAP del bienio.

CUADRO 1: DESAJUSTE ENTRE INGRESOS Y GASTOS AAP DURANTE EL PERÍODO 2000-2001 (millones de dólares EE UU)

Ingresos en concepto de CAI	188,5
CGCE	3,0
Ahorros por cancelación de obligaciones del ejercicio anterior	4,3
Total de ingresos procedentes de otras fuentes	7,3
Total de ingresos AAP	195,8
Gastos AAP efectivos	235,9
Desajuste entre ingresos y gastos AAP (déficit)	40,1

Nota 1: La cifra de gastos AAP para el período 2000-2001 comprende 229,6 millones de dólares EE UU registrados en los estados financieros con cargo al presupuesto AAP y 6,3 millones de gastos AAP transferidos a la cuenta especial del Programa de Mejora de la Gestión Financiera (FMIP).

8. En el documento sobre la revisión preliminar se plantearon las causas que contribuían a este desajuste entre ingresos y gastos AAP. Se señalaron en dicho documento varios desequilibrios estructurales que ocasionaron estos desajustes, como la utilización de diferentes prácticas contables y el impacto de los cambios en los precios de los insumos directos y los cambios en el volumen de operaciones.
9. El presente documento final profundiza el análisis de este desajuste entre ingresos y gastos AAP y desglosa el impacto de cada una de las mencionadas variables comparando las cifras del presupuesto AAP inicial para el período 2000-2001 con las cifras correspondientes de los estados financieros comprobados.
10. Este método se basa en las cifras del presupuesto AAP inicial y analiza las variaciones con respecto a esta situación basal, según se plantea en el Cuadro 2 con cifras que describen el desajuste entre ingresos y gastos AAP en el período 2000-2001.



**CUADRO 2: ANÁLISIS DEL DESAJUSTE ENTRE INGRESOS Y GASTO AAP
PARA EL PERÍODO 2000-2001 (millones de dólares EE UU)**

	2000-2001
Déficit del presupuesto AAP según los estados financieros	-40,1
A. Diferencias debidas a prácticas contables	
Diferencia en los ingresos según el método de contabilidad aplicado (en valores de caja o en valores devengados)	40,1
Desajuste entre ingresos y gastos AAP actualizado contabilizando los ingresos en valores devengados	0,0
B. Diferencia debida a los precios	
Ingresos en concepto de CAI no realizados por efecto de precios de los insumos directos menores de lo previsto	24,2
C. Diferencia debida al volumen de operaciones	
Ingresos en concepto de CAI adicionales debidos a un volumen de operaciones mayor del previsto	-60,7
D. Diferencia debida a otros ingresos AAP	
Otros ingresos adicionales efectivos	-5,3
E. Diferencia debida al aumento de los gastos AAP	
Gastos AAP adicionales: presupuestados y contraídos	41,9
Diferencia debida al redondeo	-0,1
Total	0,0

Nota: Los correspondientes cálculos detallados se describen en el Anexo II.

⇒ ***Desequilibrios estructurales y diferencias no previstas***

11. El presente análisis resume las diferencias, que pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- a) **Desequilibrios estructurales de los ingresos en concepto de CAI**, que comprenden los desajustes debidos a:
 - i) prácticas contables;
 - ii) impacto de las variaciones en los precios de los costos directos sobre los ingresos en concepto de CAI; e
 - iii) impacto de las variaciones en los volúmenes de los costos directos sobre los ingresos en concepto de CAI.
- b) **Diferencias no previstas** en otros ingresos y gastos AAP.

Las diferencias no previstas en otros ingresos AAP surgen como consecuencia de:

- i) CGCE: el presupuesto AAP preveía ingresar 2 millones de dólares EE UU, pero la cantidad recibida realmente fue 3 millones de dólares. Esta diferencia se debe a la dificultad de predecir esos ingresos.
- ii) Las cancelaciones de las obligaciones correspondientes a períodos anteriores supusieron un ahorro de 4,3 millones de dólares EE UU durante el bienio. En el presupuesto AAP no se incluyó cantidad alguna, ya que estos ahorros son, por su propia naturaleza, impredecibles.



El aumento no previsto de los gastos se debió a que el volumen de operaciones superó en más de un 10% el previsto en el presupuesto, por lo que se aumentó el presupuesto AAP.

12. Las mayores dificultades, desde el punto de vista presupuestario y de planificación, son las que plantean los desequilibrios estructurales de los ingresos en concepto de CAI y, en consecuencia, se examinan con mayor detalle en la Sección 3.

Conclusión 1

El desajuste entre ingresos y gastos AAP se puede atribuir a los siguientes factores:

- a) **desequilibrios estructurales de los ingresos en concepto de CAI**, incluidas las diferencias debidas a:
- prácticas contables
 - impacto de las variaciones en los precios de los costos directos sobre los ingresos en concepto de CAI
 - impacto de las variaciones en los volúmenes de los costos directos sobre los ingresos en concepto de CAI
- b) **diferencias no previstas** en otros ingresos AAP y en gastos AAP.

C. Recomendaciones

13. Se recomienda que la Junta tome nota del déficit de 40,1 millones de dólares EE UU del presupuesto AAP durante el período 2000-2001 y apruebe la financiación de este déficit mediante ingresos en concepto de intereses.

SECCIÓN 3: DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES DE LOS INGRESOS EN CONCEPTO DE CAI

A. Desequilibrios estructurales – prácticas contables

⇒ Introducción

14. Se ha determinado que las actuales prácticas contables son una de las causas del desajuste entre ingresos y gastos AAP. La diferencia debida a prácticas contables que se pone de manifiesto en el Cuadro 2 se debe a que los ingresos en concepto de CAI no se calculan de forma homogénea.
- a) En el presupuesto AAP, los ingresos en concepto de CAI se calculan aplicando la tasa de CAI a los costos directos presupuestados (tras descontar otros ingresos AAP previstos).
- b) En los estados financieros, los ingresos en concepto de CAI se contabilizan basándose en los recibos de caja, es decir, la recepción efectiva de los ingresos en concepto de CAI entregados por el donante.
15. Esta discordancia surge porque en los estados financieros los ingresos se contabilizan en valores de caja, es decir, conforme a criterios diferentes de los utilizados para contabilizar los gastos (en valores devengados), lo que genera una discrepancia entre los ingresos y los gastos de un determinado período financiero.
16. Esta discrepancia es contraria al principio de correlación de la contabilidad, según el cual “los ingresos y gastos que son el resultado directo y conjunto de una misma transacción u otros eventos se deben contabilizar de forma simultánea o combinada”.



17. La contabilidad de los ingresos en concepto de CAI en valores de caja genera además incertidumbre en el proceso de planificación de los CAI, es decir, en las fechas de recepción de tales ingresos, en concepto de CAI, lo que hace más difícil predecir los ingresos en concepto de CAI y asegurar que haya fondos suficientes para cubrir los gastos AAP.

⇒ **Política de contabilidad de los ingresos**

18. Si se modifica la política de contabilidad de los ingresos para contabilizarlos en valores devengados —en el momento en que se perciben, es decir de manera que coincidan de la forma más exacta posible con los correspondientes gastos—, sería más coherente con la política de contabilidad de los gastos y se lograría una mayor correspondencia entre ingresos y gastos. Se reduciría asimismo la incertidumbre en el proceso de planificación de los CAI, ya que los ingresos en concepto de CAI no dependerían ya del momento en que se contabilizan los recibos de caja. El Anexo III describe esta cuestión en mayor detalle.
19. Si se hubiera aplicado esta nueva política contable en el período 2000-2001, se habrían obtenido las siguientes cifras:

**CUADRO 3: CONTABILIDAD DE LOS INGRESOS: EN VALORES DE CAJA Y EN VALORES DEVENGADOS, 2000-2001
(millones de dólares EE UU)**

	2000-2001
Ingresos en concepto de CAI – en valores devengados	255,1
Ingresos en concepto de CAI – en valores de caja	188,5
Diferencia (incremento) en los ingresos en concepto de CAI entre los dos criterios contables	66,6

20. El aumento de los ingresos en concepto de CAI contabilizados como consecuencia de la aplicación de esta política (66,6 millones de dólares EE UU) es mayor que la diferencia debida a las prácticas contables indicada en el Cuadro 2 (40,1 millones de dólares EE UU). Esto se debe a que, con la nueva política, los ingresos se contabilizan en fechas más tempranas que los correspondientes gastos de asignaciones acumuladas que no están directamente vinculados a contribuciones concretas. No sería práctico contabilizar los ingresos cuando se contabilizan esos gastos. Si todos los ingresos se contabilizaran en el mismo momento que los gastos, se eliminaría por completo la diferencia debida a las prácticas contables del Cuadro 2.



Conclusión 2

El cambio de la política contable, con efecto desde el 1° de enero de 2002, produce una correspondencia más estrecha (aunque no exacta) entre los ingresos y los gastos. Reduce asimismo al mínimo el desequilibrio estructural entre ingresos y gastos AAP causado por las diferencias debidas a prácticas contables. Se identifican así los desequilibrios estructurales causados por la naturaleza impredecible de los costos directos.

B. Desequilibrios estructurales – cambios de los precios de los insumos directos

⇒ *Introducción*

21. Los ingresos en concepto de CAI de las contribuciones de los donantes se basan en un porcentaje de los costos directos de cada contribución. En consecuencia, cualquier cambio en los costos directos tendrá un impacto correspondiente en los ingresos en concepto de CAI, aunque no se modifique la tasa de CAI.
22. Los costos directos y, por consiguiente, los ingresos en concepto de CAI, pueden cambiar en función de variaciones en los precios o en el volumen de operaciones. En el Anexo IV se describe detalladamente el impacto teórico sobre los ingresos en concepto de CAI de las variaciones de tales factores.

⇒ *Variaciones en los precios de los costos directos*

23. Según se indicaba en la revisión preliminar de los CAI, los cambios en los precios de los insumos directos pueden afectar significativamente a los ingresos en concepto de CAI sin afectar necesariamente a los gastos AAP.
24. La incertidumbre que conlleva la predicción exacta (con hasta dos años de antelación) de los precios de los insumos directos se traduce en incertidumbre de los ingresos en concepto de CAI. El costo directo medio por tonelada (que puede utilizarse como medida del efecto de los precios de los insumos directos) en el bienio se ve afectado por numerosos factores internos y externos, como los siguientes:
 - la canasta global de alimentos del PMA;
 - la distribución geográfica y ubicación de los proyectos y programas;
 - las fuentes de los productos;
 - la eficiencia de la organización;
 - los precios de mercado y condiciones imperantes; y
 - los gastos directos no relacionados con el tonelaje (como los de las operaciones especiales y operaciones bilaterales).
25. Estos factores ocasionan una considerable incertidumbre en los costos directos efectivos de un determinado bienio y, por consiguiente, en los correspondientes ingresos en concepto de CAI, lo que afecta a los ingresos AAP.

C. Desequilibrios estructurales – cambios en el volumen

⇒ *Variaciones en el volumen de los costos directos*

26. El volumen de las operaciones es un factor aún más determinante de los ingresos en concepto de CAI y puede medirse mediante el volumen de productos. La elaboración del



presupuesto AAP se debe basar en un volumen de operaciones estimado más de dos años del envío final de los productos. Dada la naturaleza de las operaciones del PMA, una vez transcurrido el bienio habrán cambiado, con casi toda seguridad, las prioridades y supuestos en los que se basó el presupuesto bienal.

27. Aunque existe un mecanismo que permite modificar los gastos AAP si el volumen de operaciones se diferencia en más de un 10% del volumen previsto en el presupuesto, este mecanismo no permite solucionar los siguientes problemas fundamentales:
 - a) Cambios en el volumen de operaciones de hasta el 10% pueden producir cambios en los ingresos en concepto de CAI de hasta 18,9 millones de dólares EE UU. Si el cambio de volumen no *supera* el 10%, no existe actualmente ningún mecanismo que permita modificar los gastos AAP. El Anexo IV contiene los correspondientes cálculos detallados.
 - b) En el momento en que llega a conocerse con seguridad razonable el volumen real de operaciones, ya se habrá contraído una parte significativa de los gastos AAP. Un volumen de operaciones diferente del previsto puede ocasionar un desajuste significativo entre ingresos y gastos AAP (particularmente si se tiene en cuenta que en los gastos AAP predomina el componente fijo, según se explica más adelante), ya que el volumen afecta mucho más a los ingresos AAP que a los gastos AAP.
28. La propia naturaleza del PMA es causa de incertidumbre acerca del volumen de las operaciones futuras. Aunque se tomen todas las medidas necesarias para minimizar la discrepancia entre el volumen de operaciones previsto en el presupuesto y el volumen real, se producirán siempre diferencias, con casi total seguridad.
29. Aunque se tomen medidas para corregir los gastos AAP en función de las circunstancias, dada la naturaleza de los gastos AAP y el carácter impredecible de las operaciones del PMA, se producirá siempre, con casi total seguridad, un desajuste entre los ingresos y los gastos AAP debido a variaciones del volumen de operaciones.

Conclusión 3

Dada la imposibilidad de predecir los ingresos en concepto de CAI, debido tanto a variaciones en el precio como en el volumen, casi siempre existirán desajustes entre ingresos y gastos AAP, que podrán ser déficit o superávit.

D. Decisión del Director Ejecutivo

30. El Director Ejecutivo ha decidido que se pase a aplicar una política de contabilidad de los ingresos en valores devengados, con efecto desde el 1° de enero de 2002. Este cambio producirá una correspondencia más ajustada, pero no exacta, entre los ingresos y los gastos y reducirá uno de los principales desequilibrios estructurales de los ingresos en concepto de CAI.

SECCIÓN 4: NATURALEZA DE LOS GASTOS AAP

A. Introducción

31. El planteamiento anterior se ha centrado en algunos de los factores que determinan los ingresos en concepto de CAI y, por consiguiente, los ingresos AAP. Sin embargo, para un examen profundo del desajuste entre ingresos y gastos AAP es necesario examinar también los gastos AAP.



32. En particular, la “diferencia debida al aumento de los gastos AAP” del Cuadro 2 destaca la necesidad de estudiar la relación entre los gastos AAP, y el volumen de operaciones, es decir, examinar los componentes fijo y variable de la estructura de los gastos AAP.

B. Componentes fijo y variable de los gastos AAP durante cinco bienios

33. En el Cuadro 4 se presentan, con objeto de examinar la naturaleza de los gastos AAP, los presupuestos y gastos AAP y los correspondientes gastos operativos y tonelajes durante cinco bienios desde 1992 a 2001.

CUADRO 4: ANÁLISIS DE LA TENDENCIA					
	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Gastos AAP* (millones de dólares EE UU)	188,8	181,8	226,2	230,8	235,9
Otros gastos con cargo al Fondo General (millones de dólares EE UU)	0,0	1,2	17,0	22,4	22,4
Gastos directos (millones de dólares EE UU)	3 071,0	2 510,0	2 134,6	2 664,3	2 931,3
Total de gastos	3 259,8	2 963,0	2 377,8	2 917,5	3 189,6
Gastos AAP como % de los gastos directos**	6,1	7,2	10,5	8,6	8,0
Tonelaje (millones de toneladas)	6,977	6,230	4,916	6,182	7,031
Gastos AAP por tonelada (dólares EE UU)	27,06	29,18	46,01	37,33	33,55

* La cifra de gastos AAP para el período 2000-2001 comprende 229,6 millones de dólares EE UU registrados en los estados financieros con cargo al presupuesto AAP y 6,3 millones de gastos AAP que se transfirieron a la cuenta especial del FMIP.

** La media aritmética de estas cifras es 8,1%.

34. Conforme a los datos anteriores, tras el bienio 1994-1995 los gastos AAP parecen haber aumentado considerablemente y de forma no proporcional al volumen de operaciones. Esto queda claramente ilustrado mediante la comparación de los datos de los bienios 1994-1995 y 1998-1999 en los que los tonelajes fueron similares, pero se registraron diferentes gastos AAP. Los gastos AAP del período 1998-1999 superaron en 49 millones de dólares EE UU a los del período 1994-1995.

35. En consecuencia, se examinará la relación entre el tonelaje, o volumen de operaciones, y los gastos AAP en tres etapas: 1992 a 1995 (antes de la aplicación de las políticas de RFLP), 1996 a 1999 (tras la aplicación de las políticas de RFLP) y 2000-2001 (tras la aplicación de las políticas de RFLP revisadas).

⇒ 1992 a 1995

36. Durante este período, se observa una correlación directa entre los gastos AAP y el tonelaje (ambos disminuyen), pero no hay suficientes datos para establecer una conclusión desde el punto de vista estadístico.

⇒ 1996 a 1999

37. Esta correlación directa no existe después de 1995. La explicación se puede encontrar en el presupuesto AAP de 1996-1997 en el que se identifican unos costos extrapresupuestarios



acumulados (principalmente de personal) de 18,6 millones de dólares EE UU, que a partir del período 1996-1997 se trasladaron al presupuesto AAP. Este documento también describe las prioridades estratégicas del plan estratégico y financiero del período 1996-1999. Estas prioridades estratégicas —en especial la mejora de la rendición de cuentas, los sistemas de gestión modernos y el fortalecimiento de la promoción—, también aumentaron los gastos AAP.

38. Para determinar la relación (si existe) entre los gastos AAP y el volumen de operaciones, se deben corregir los gastos AAP con objeto de contabilizar estos costos adicionales.

⇒ 2000-2001

39. El Cuadro 4 no tiene en cuenta los efectos de las políticas de RFLP modificadas, que supuso el traslado del 25% de los gastos AAP de las oficinas en los países de la categoría de CAI (AAP) a la categoría de CAD (gastos directos).
40. Se debe realizar la correspondiente corrección.

⇒ Gastos AAP del período 1996-2001 corregidos

41. El siguiente cuadro muestra los gastos AAP corregidos teniendo en cuenta los efectos de las políticas de RFLP y de los gastos AAP adicionales existentes a partir de 1996.

CUADRO 5: ANÁLISIS DE LA TENDENCIA CON DATOS CORREGIDOS

	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
	(millones de dólares EE UU)				
Gastos AAP*	188,8	181,8	226,2	230,8	235,9
Correcciones debidas a las políticas de RFLP	-21,6	-21,6	-24,8	-25,1	0,0
Correcciones debidas a los gastos extrapresupuestarios anteriores a 1996	+18,6	+18,6	0,0	0,0	0,0
Correcciones debidas a los costos (estimados) de las prioridades estratégicas	+15,0	+15,0	0,0	0,0	0,0
Gastos AAP corregidos	200,8	193,8	201,4	205,7	235,9
Gastos AAP corregidos como % del gasto directo**	6,5	7,7	9,4	7,7	8,0
Tonelaje (millones de toneladas)	6,977	6,230	4,916	6,182	7,031
Gastos AAP ajustados por tonelada (dólares EE UU)	28,78	31,10	40,96	33,27	33,55

* La cifra de gastos AAP para el período 2000-2001 comprende 229,6 millones de dólares EE UU registrados en los estados financieros con cargo al presupuesto AAP y 6,3 millones de gastos AAP que se transfirieron a la cuenta especial del FMIP.

** La media aritmética de estas cifras es 7,9%.

42. Según el Cuadro 5, mientras los volúmenes de operaciones oscilan entre 4,9 y 7,0 millones de toneladas (una diferencia del 43%), los correspondientes gastos AAP corregidos únicamente han variado de 193,8 a 235,9 millones de dólares EE UU (una diferencia del 21%).



Conclusión 4

Una parte considerable de los gastos AAP es fija con respecto a los cambios en el volumen de operaciones.

C. Componentes fijo y variable de los gastos AAP: gastos AAP en el período 2002-2003**⇒ Análisis de sensibilidad**

43. Con objeto de determinar la parte fija de los gastos PSA, se realizó un análisis de sensibilidad que proporcionó información adicional, para el bienio 2002-2003, sobre la relación entre los cambios en los volúmenes de operaciones y los gastos AAP necesarios. En el Anexo V describe el método, resultados y conclusiones de este análisis.
44. Este análisis de sensibilidad determinó los cambios en el número de funcionarios y en los costos no relacionados con el personal que serían posiblemente necesarios para los siguientes intervalos de actividad operativa para el bienio 2002-2003:
- hasta 4 millones de toneladas;
 - 4 a 5 millones de toneladas;
 - 5 a 6 millones de toneladas; y
 - 6 a 7 millones de toneladas.
45. Los resultados de la encuesta se resumen en el Cuadro 6.

CUADRO 6: GASTOS AAP NECESARIOS PARA DIVERSOS INTERVALOS DE TONELAJE (millones de dólares EE UU)

	Hasta 4 millones de t	4-5 millones de t	5-6 millones de t	6-7 millones de t
Apoyo a los programas				
Oficinas en los países*	44,3	44,3	44,3	44,3
Oficinas regionales	35,9	40,3	43,4	47,6
Sede	17,9	18,4	18,7	19,5
Total parcial	98,1	103,0	106,4	111,4
Gestión	40,2	40,6	41,3	41,7
Administración y gastos obligatorios	57,2	59,5	62,1	65,2
Total gastos AAP necesarios	195,5	203,1	209,8	218,3

* En este estudio no se examinaron los costos AAP de las oficinas en los países, que se consideran fijos porque se establecieron de forma centralizada mediante una configuración tipo para todas las oficinas en los países.

⇒ Costos AAP fijos

46. Según el Cuadro 6, en un intervalo de 4 a 7 millones de toneladas por bienio (una diferencia del 75%) las necesidades AAP varían sólo un 12%. Esto indica que una parte considerable de los gastos AAP es fija con respecto a los cambios en el volumen de operaciones.



47. Los datos anteriores se analizaron más detenidamente para caracterizar mejor el desglose probable del presupuesto AAP de 2002-2003 en sus componentes fijo y variable. Mediante un análisis de tipo lineal, se puede determinar el valor teórico de costos AAP que correspondería a un tonelaje igual a cero, valor que se puede considerar el componente fijo de los costos AAP.

**CUADRO 7: COMPONENTES FIJO Y VARIABLE DEL PRESUPUESTO AAP
PARA EL PERÍODO 2002-2003**

	Presupuesto 2002-2003	Componente fijo	Componente variable	% costos fijos
	(millones de dólares EE UU)			%
Costos de apoyo a los programas				
Oficinas en los países*	44,3*	44,3*	0*	*
Oficinas regionales	43,4	23,0	20,4	53
Sede	18,7	16,8	1,9	90
Costo total de apoyo a los programas	106,4	84,1	22,3	
Costo total de apoyo a los programas (menos costos de las oficinas en los países)	62,1	39,8	22,3	64
Gestión	41,3	38,6	2,6	94
Administración	59,2	44,9	14,3	76
Gastos obligatorios	3,0	3,0	0,0	100
Total costos AAP	209,8	170,6	39,2	
Total costos AAP (menos costos de las oficinas en los países)	165,5	126,3	39,2	76

* En este estudio no se examinaron los costos AAP de las oficinas en los países, que se consideran fijos porque se fijaron de forma centralizada mediante una configuración tipo para todas las oficinas en los países.

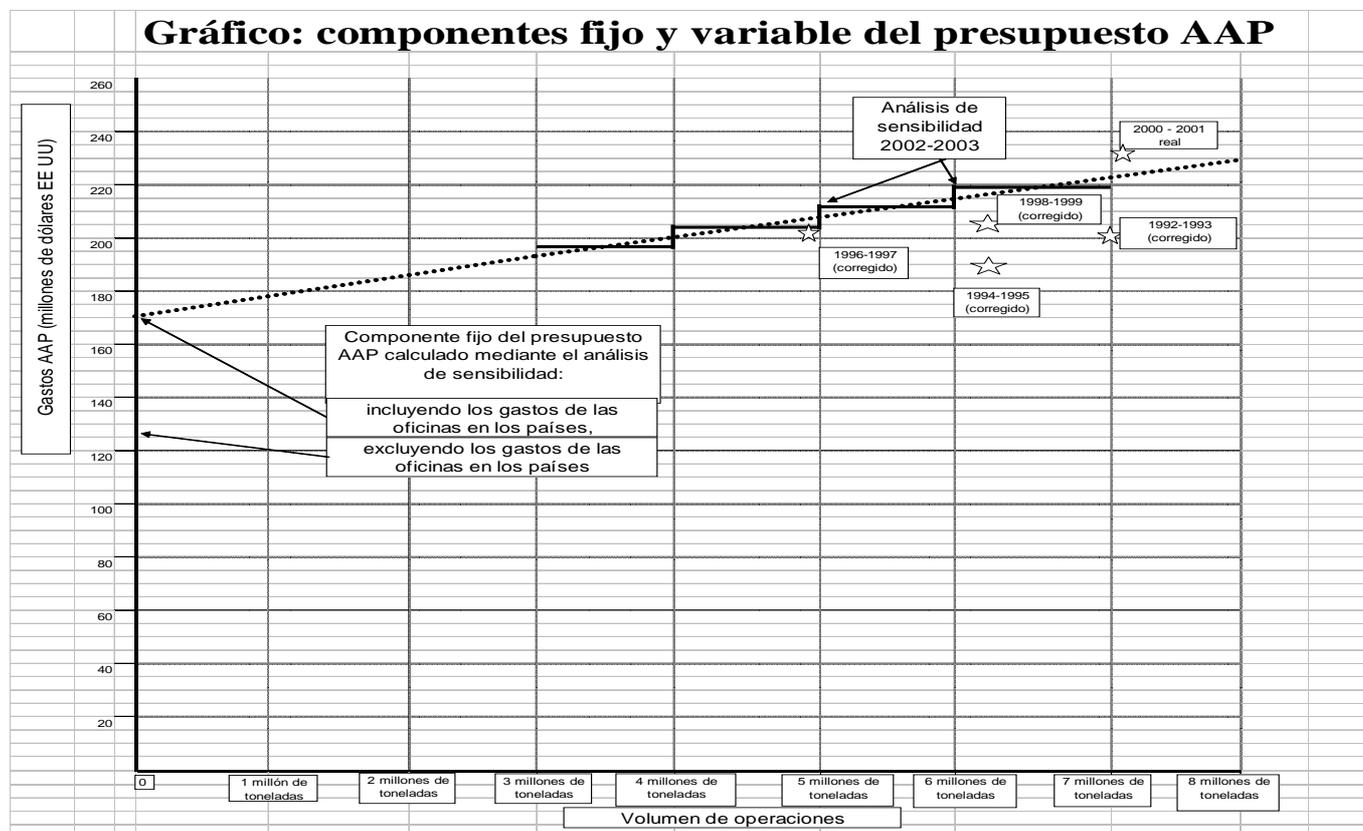
⇒ **Costos AAP variables**

48. Según el Cuadro 7, de los 165,5 millones de dólares EE UU correspondientes a la Sede y las oficinas regionales en el presupuesto AAP correspondiente al período 2002-2003, se puede considerar que los costos variables ascienden a 39,2 millones de dólares.
49. La existencia de un componente variable de los costos AAP significa que estos costos cambian en función de los cambios en el volumen de operaciones y se pueden, en consecuencia, atribuir en cierta medida a las operaciones. Sin embargo, conforme al Reglamento Financiero, para poder clasificar los costos como CAD deben estar “directamente vinculados con el apoyo a una operación”. Si se puede comprobar esta vinculación directa, existen, según parece, razones fundadas para clasificar como CAD este componente variable del actual presupuesto AAP y financiarlo con cargo a estas fuentes de ingresos y no con cargo a los ingresos AAP.
50. Una vez hecha dicha comprobación, queda por determinar la imputación de los costos a los proyectos y cómo puede utilizarse para dichos costos la financiación con cargo a los CAD.



⇒ Resumen gráfico

51. Los resultados de los análisis de la tendencia y de la sensibilidad se ilustran en el gráfico siguiente, que demuestra que los gastos AAP responden a cambios en el volumen de operaciones.



Nota explicativa: Este gráfico ilustra la relación entre el volumen de operaciones (medido en millones de toneladas en el eje de abscisas) y los gastos AAP (medidos en millones de dólares EE UU en el eje de ordenadas), con los datos recogidos para este documento. Los datos representados son los del análisis de sensibilidad del presupuesto AAP correspondiente al período 2002-2003 (en forma de líneas en el gráfico) y los costos AAP efectivos corregidos de los bienes de 1996 a 2001 del Cuadro 5 (indicados con estrellas en el gráfico).

Conclusión 5

Existe cierto grado de variación de los gastos AAP necesarios en función de los cambios en el volumen de operaciones del PMA. No obstante, una gran parte de los gastos AAP necesarios no varían cuando se pasa de un intervalo de actividad operativa a otro y se pueden, en consecuencia, considerar gastos fijos.



Conclusión 6

En el presupuesto AAP correspondiente al período 2002-2003:

- aproximadamente tres cuartas partes de los gastos no varían en función de los cambios en el volumen de operaciones y se pueden considerar fijos; y
- aproximadamente una cuarta parte de los gastos varían en función de los cambios en el volumen de operaciones y se pueden considerar variables.

Conclusión 7

Los gastos AAP se financian principalmente con cargo a los ingresos en concepto de CAI, que varían en relación directa con los cambios de tonelaje (véase la Sección 3). Por consiguiente, cuando cambia el volumen de operaciones, las consecuencias de dicho cambio en los ingresos AAP no se corresponden con las consecuencias en los gastos AAP. La variación de los gastos AAP como consecuencia de cambios en el volumen de operaciones será aproximadamente una cuarta parte de la variación ocasionada en los ingresos en concepto de CAI (y, por consiguiente, de los ingresos AAP).

Conclusión 8

Si se puede comprobar que hay una vinculación directa entre el componente variable del presupuesto AAP (calculado en 39,2 millones de dólares EE UU para el presupuesto 2002-2003) y el apoyo a una operación, existirán motivos fundados para clasificar estos costos como CAD, imputándolos a proyectos y asignándolos a diversos usos.

D. Recomendación

52. Clasificar como CAD los costos AAP que varían en función del volumen de operaciones y que se pueden vincular directamente con el apoyo a una operación, con objeto de aumentar la proporción del componente fijo de los costos AAP. El Director Ejecutivo establecerá un sistema para imputar estos costos a distintos proyectos y asignar los fondos a diversos usos.

SECCIÓN 5: REVISIÓN FINAL DE LA TASA ÚNICA DE RECUPERACIÓN DE CAI

A. Introducción

53. Esta sección examina de forma más pormenorizada el mecanismo actual de financiación de los CAI y las consecuencias del desajuste entre ingresos y gastos AAP en la tasa única de CAI.

B. Desajuste entre ingresos y gastos AAP: bienios recientes (1996 a 2001)

54. Un examen de los estados financieros del período comprendido entre 1996 y 2001 permite identificar los siguientes desajustes entre ingresos y gastos AAP:



**CUADRO 8: DESAJUSTE ACUMULADO ENTRE INGRESOS Y GASTOS AAP
DURANTE EL PERÍODO 1996-2001 (millones de dólares EE UU)**

	1996-1997	1998-1999	2000-2001	Acumulado 1996-2001
Ingresos en concepto de CAI	178,0	215,7	188,5	
Total de ingresos procedentes de otras fuentes	4,5	6,8	7,3	
Total de ingresos AAP	182,5	222,5	195,8	
Gastos AAP efectivos	226,2	230,8	235,9	
Desajuste entre ingresos y gastos AAP (déficit)	(43,7)	(8,3)	(40,1)	(92,1)

55. Según muestra el Cuadro 8, durante los últimos tres bienios se han producido déficit del presupuesto AAP cuya cuantía acumulada asciende a 92,1 millones de dólares EE UU. Antes de interpretar esta información, se deben examinar las causas de esos déficit, que se muestran en el Cuadro 9.

**CUADRO 9: ANÁLISIS DE LOS DESAJUSTES ENTRE INGRESOS Y GASTOS AAP
PARA EL PERÍODO 1996-2001 (millones de dólares EE UU)**

	1996-1997	1998-1999	2000-2001	Acumulado 1996-2001
Déficit del presupuesto AAP según los estados financieros	-43,7	-8,3	-40,1	-92,1
A. Diferencias debidas a prácticas contables				
Diferencia en los ingresos debida a prácticas contables (en valores de caja o en valores devengados)	1,5	-7,6	40,1	34,0
Desajuste entre ingresos y gastos AAP corregido contabilizando los ingresos en valores devengados — déficit	-42,2	-15,9	0,0	-58,1
B. Diferencias debidas a variaciones en los precios				
Ingresos en concepto de CAI no efectivos debido a tasas de costos directos inferiores a lo previsto	32,1	33,0	24,2	89,3
C. Diferencias debidas a variaciones en el volumen de operaciones				
Ingresos adicionales en concepto de CAI efectivos debido a aumentos en el volumen de operaciones	24,2	-74,4	-60,7	-110,9
D. Diferencias debidas a otros ingresos AAP				
Otros ingresos adicionales efectivos	-4,5	-6,8	-5,3	-16,6
E. Diferencia debida al aumento de los gastos AAP				
Gastos AAP adicionales (reducidos): presupuestados y efectivos	-3,8	16,8	41,9	54,9
F. Diferencia debida a la mezcla de categorías de programas				
Ingresos en concepto de CAI (adicionales) / reducidos debido a las diferentes tasas de CAI de las diversas categorías de programas	-5,8	47,5	0,0	41,7
Diferencia debida al redondeo	0,0	-0,2	-0,1	-0,3
Total	0,0	0,0	0,0	0,0

Nota: La única diferencia entre este Cuadro y el Cuadro 2 es que se ha añadido el punto F: diferencia debida a la mezcla de categorías de programas debido a que, antes del bienio 2000-2001, se usaban diferentes tasas de CAI en las diferentes categorías de programas.



56. Del Cuadro 9, cabe hacer las siguientes observaciones:

- **El déficit del presupuesto AAP según los estados financieros** en los tres bienios fue de 92,1 millones de dólares EE UU. Estos déficit se financiaron con ingresos en concepto de intereses generados en cada uno de los bienios.
- **Diferencias debidas a prácticas contables:** una parte considerable (34,0 millones de dólares EE UU en total) de este déficit del presupuesto AAP se debió a prácticas contables. La aplicación de una política de contabilidad de los ingresos en valores devengados que permitiera establecer una correspondencia exacta entre ingresos y gastos eliminaría esta causa de desajustes.
- Si se hubieran eliminado las **diferencias debidas a prácticas contables**, se habría reducido el déficit del presupuesto AAP a 58,1 millones de dólares EE UU. Esta cantidad supone casi el 8% de los gastos AAP de los tres bienios, que no se financió con cargo a los CAI ni a otros ingresos AAP.
- **Diferencias debidas a variaciones en los precios y los volúmenes:** durante el período, dejaron de cobrarse, debido a las variaciones de los precios, 89,3 millones de dólares EE UU de ingresos en concepto de CAI presupuestados, mientras que se ingresaron 110,9 millones de dólares EE UU en concepto de CAI no presupuestados, debido a variaciones en el volumen de operaciones. Las variaciones de precios contribuyeron al déficit en los tres bienios. En dos de los bienios dicho déficit se compensó por el efecto del aumento del volumen de operaciones. En el bienio 1996-1997, en el que se registró el mayor déficit, contribuyeron al déficit las variaciones *tanto* en los precios *como* en el volumen de operaciones.
- Se recibieron durante el período **otros ingresos AAP no presupuestados** por valor de 16,6 millones de dólares EE UU, como consecuencia de la dificultad de predecir y presupuestar esta fuente de ingresos AAP (CGCE y cancelación de obligaciones correspondientes a períodos anteriores).
- Durante los tres bienios se produjeron 54,9 millones de dólares EE UU de **gastos AAP** por encima de lo presupuestado. Esto se debió a que en los períodos 1998-1999 y 2000-2001 se revisaron los presupuestos AAP al alza debido a que los volúmenes de operaciones fueron mayores de lo esperado.
- **Diferencia debida a la mezcla de categorías de programas:** antes del año 2000, se aplicaban diferentes tasas de CAI en cada categoría de programa, por lo que los ingresos en concepto de CAI presupuestados se basaban en una combinación de gastos directos de las diferentes categorías de programas. Si la combinación real de gastos directos resultaba ser diferente de la presupuestada, esto afectaba a los ingresos en concepto de CAI. Concretamente, en el período 1998-1999 este efecto ocasionó una diferencia de 47,5 millones de dólares EE UU entre los ingresos de CAI presupuestados y los ingresos efectivos. La aplicación de la tasa única de CAI eliminó este tipo de diferencias.



Conclusión 9

Incluso tras descontar las diferencias debidas a prácticas contables, en los bienios de 1996 a 2001 ha existido un déficit significativo (58,1 millones de dólares EE UU) del presupuesto AAP. Esta cantidad constituye un 8% de los gastos AAP del período, lo que implica que las tasas de CAI fijadas no han sido suficientes para asegurar la completa recuperación de los costos. Los consiguientes déficit se han financiado con cargo a ingresos en concepto de intereses.

Conclusión 10

Durante estos tres bienios, una de las principales causas de este déficit ha sido el efecto de las variaciones de los precios. En dos de los bienios, dicho efecto se compensó por el efecto del aumento del volumen de operaciones. El mayor déficit se produjo, sin embargo, en el período 1996-1997 en el que se combinaron el efecto de un volumen de operaciones menor del previsto sobre el presupuesto y el efecto de la variación en los precios. A medida que el PMA se esfuerza por pagar precios menores por los insumos directos, se reduce su capacidad para satisfacer sus necesidades de CAI, de no modificarse el volumen de operaciones.

Conclusión 11

La otra causa principal no prevista del déficit en los tres bienios fue la imposibilidad de predecir la proporción de los gastos correspondientes a diferentes categorías de programas. Este efecto, combinado con la aplicación de diferentes tasas de CAI para cada categoría de programa, introduce una incógnita adicional en el proceso de planificación de los CAI, lo que aumenta la incertidumbre en relación con los ingresos en concepto de CAI.

C. Desajuste entre ingresos y gastos AAP: último bienio (2000-2001)

57. Según el análisis del Cuadro 9, tras descontar las diferencias debidas a prácticas contables, el desajuste entre ingresos y gastos AAP del período 2000-2001 es nulo.
58. Sin embargo, este análisis oculta los efectos de otras variables que se compensan entre sí.
- Debido a un volumen de operaciones superior al previsto, durante el período 2000-2001 se aprobaron y efectuaron gastos AAP adicionales por valor de 41,9 millones de dólares EE UU (diferencia debida a gastos AAP adicionales).
 - Se produjeron además 60,7 millones de dólares EE UU de ingresos en concepto de CAI adicionales debido a que el volumen de operaciones fue mayor que el previsto en el presupuesto (diferencia debida a variación en el volumen).
 - De los ingresos en concepto de CAI presupuestados, no se recibieron 24,2 millones de dólares EE UU porque las tasas efectivas de los costos directos fueron menores que las tasas previstas en el presupuesto (diferencia debida a variación en las tasas).
 - Durante los mencionados bienios, se recaudaron otros ingresos AAP no previstos por valor de 5,3 millones de dólares EE UU.



59. Esto significa que, si no se hubiera producido un aumento del volumen de operaciones, y no hubieran aumentado en consecuencia los gastos AAP, la variación de tasas habría producido un déficit considerable del presupuesto AAP.
60. Por consiguiente, es necesario examinar más a fondo las consecuencias de las variaciones de los precios en la tasa actual de CAI.

Conclusión 12

Si se corrigiera el déficit del presupuesto AAP descontando las diferencias debidas a prácticas contables (basándose en una correspondencia exacta entre ingresos y gastos) en el bienio 2000-2001 se eliminaría el desajuste.

Conclusión 13

Sin embargo, esta corrección enmascara diferencias significativas debidas a los efectos de las variaciones en el volumen, la tasa y los ingresos y gastos AAP no previstos, que se compensaron entre sí reduciendo el desajuste combinado entre ingresos y gastos AAP. Si no hubiera aumentado el volumen de operaciones, la variación de los precios debida a costos directos por tonelada menores que los previstos habría ocasionado un déficit significativo en el presupuesto AAP.

D. Consecuencias de las variaciones en los precios

61. Según se ha explicado antes, los precios de los insumos directos (medidos en términos de costo directo medio por tonelada) han afectado significativamente a los ingresos en concepto de CAI.
62. El Cuadro 10 muestra los costos directos medios efectivos y presupuestados, por tonelada.

CUADRO 10: GASTOS DIRECTOS POR TONELADA

	Reales 1996-1997	Reales 1998-999	Reales 2000-2001	Presupuestados 2002-2003
Gastos directos (millones de dólares EE UU)	2 135	2 664	2 931	2 664
Tonelaje (millones de toneladas)	4,916	6,182	7,031	5,471
Gastos directos por tonelada – Efectivos (en dólares EE UU)	434	431	417	n.d.
Gastos directos por tonelada – Presupuestados (presupuesto AAP inicial) (en dólares EE UU)	505	509	477	487
Diferencia entre gastos presupuestados y efectivos (%)	14	15	13	n.d.

Nota: El Anexo II incluye los cálculos detallados correspondientes.

63. En el período 2000-2001, los costos directos efectivos por tonelada (417 dólares EE UU) fueron un 13% menores que los presupuestados (477 dólares EE UU), por lo que los ingresos en concepto de CAI fueron 24,2 millones de dólares EE UU menos de lo previsto. Debido a estas diferencias, en los tres últimos bienios se recibieron 89,3 millones de



dólares EE UU de ingresos efectivos en concepto de CAI menos que la cantidad presupuestada. (Cuadro 9).

64. El Cuadro 10 refleja una tendencia descendente de los costos directos efectivos por tonelada desde el período 1996-1997. Aunque también los presupuestos están disminuyendo, se mantiene una diferencia significativa entre los costos por tonelada efectivos y presupuestados. Estas diferencias se deben a la naturaleza impredecible de estos costos, según se describe en la Sección 3.B.
65. Se debe señalar que esta tendencia descendente de los precios de los insumos directos podría atribuirse en parte a una mayor eficiencia en el PMA. Si es así, dicha eficiencia afecta negativamente a la disponibilidad de ingresos en concepto de CAI.

Conclusión 14

Las variaciones en los precios en los últimos bienios se pueden atribuir a la disminución de los costos directos medios por tonelada, que producen costos directos efectivos por tonelada menores que los presupuestados. Esta diferencia podría atribuirse a una mayor eficiencia en el PMA o a la naturaleza impredecible de los costos directos que da lugar a una sobrestimación de los precios en el presupuesto.

E. Desajuste entre ingresos y gastos AAP: bienio actual (2002-2003)

66. El presupuesto AAP del bienio actual aprobado, basado en costos directos medios por tonelada de 487 dólares EE UU, muestra un desajuste entre ingresos y gastos AAP nulo. Se ha destacado anteriormente la tendencia descendente de los costos directos medios por tonelada. En las siguientes secciones se examinan las consecuencias de la eventualidad de que los costos directos medios por tonelada se estabilicen en su valor del período 2000-2001, es decir, 417 dólares EE UU.

⇒ Consecuencias de posibles variaciones de los precios con una tasa de CAI del 7,8%

67. **Modelo teórico A:** el Cuadro 11 muestra las posibles consecuencias de la tendencia de los precios de los insumos directos en los ingresos en concepto de CAI presupuestados para el período 2002-2003, suponiendo que los costos directos por tonelada se estabilicen en un valor medio de 417 dólares EE UU por tonelada.



**CUADRO 11: POSIBLE DIFERENCIA DEBIDA A VARIACIONES DE LOS
PRECIOS EN EL PERÍODO 2002-2003**

	Presupuesto aprobado 2002-2003	Modelo teórico A
Presupuesto AAP – Gastos (millones de dólares EE UU)	210	210
Ingresos en concepto de CAI presupuestados (millones de dólares EE UU)	208	208
Otros ingresos AAP presupuestados (millones de dólares EE UU)	2	2
Costo directo medio por tonelada (dólares EE UU)	487	417
Tonelaje (en millones de toneladas)	5,471	5,471
Gastos directos (millones de dólares EE UU)	2 664	2 281
Tasa de CAI (%)	7,8	7,8
Ingresos en concepto de CAI (millones de dólares EE UU)	208	178
Desajuste entre ingresos y gastos AAP — déficit (millones de dólares EE UU)	0	30
Tasa de CAI necesaria para generar 208 millones de dólares EE UU (%)		9,1

Modelo teórico A: estas cifras se calcularon basándose en el presupuesto 2002-2003 aprobado y corrigiéndolo para el supuesto de unos costos directos de 417 dólares EE UU por tonelada, es decir, sin cambio respecto del precio medio del período 2000-2001.

68. Según el modelo teórico A, si se supone que los costos directos por tonelada se estabilizan en 417 dólares EE UU por tonelada, y todos los demás factores (incluida la tasa de CAI) se mantienen como en el presupuesto efectivo, se produciría un déficit del presupuesto AAP de **30 millones de dólares EE UU**. Se necesitaría una tasa de CAI del 9,1% para generar los ingresos en concepto de CAI necesarios para cubrir el déficit.

Consecuencias de posibles variaciones de los precios con una tasa porcentual de CAI del 7,0%

69. Se examinaron otros dos modelos teóricos con el mismo precio de los insumos directos:
- **Modelo teórico B:** la tasa de CAI se reduce al 7,0% desde el 1° de enero de 2003, pero los gastos AAP se mantienen en los valores presupuestados.
 - **Modelo teórico C:** la tasa de CAI se reduce al 7,0% y los gastos AAP se reducen un 10%, ambos desde el 1° de enero de 2003.



**CUADRO 12: EFECTO DE UNA TASA PORCENTUAL DE CAI DEL 7,0%
DURANTE EL PERÍODO 2002-2003**

	Presupuesto 2002-2003 aprobado	Modelo teórico B	Modelo teórico C
Presupuesto AAP – Presupuesto de gastos inicial (millones de dólares EE UU)	210	210	199,5
Ingresos en concepto de CAI presupuestados (millones de dólares EE UU)	208	208	208
Otros ingresos AAP presupuestados (millones de dólares EE UU)	2	2	2
Costo directo medio por t (dólares EE UU)	487	417	417
Tonelaje (en millones de t)	5,471	5,471	5,471
Gastos directos (millones de dólares EE UU)	2 664	2 281	2 281
Tasa de CAI – 2002 (%)	7,8	7,8	7,8
Tasa de CAI – 2003 (%)	7,8	7,0	7,0
Estimación de ingresos en concepto de CAI corregidos (millones de dólares EE UU)	208	169	169
Desajuste entre ingresos y gastos AAP – Déficit* (millones de dólares EE UU)	0	39	28,5

Modelo teórico B: Estas cifras se calcularon basándose en el Presupuesto 2002-2003 aprobado, corrigiéndolo para el supuesto de unos costos directos de 417 dólares EE UU por tonelada y una tasa de CAI del 7,0% del 1º de enero de 2003.

Modelo teórico C: Estas cifras incluyen también una reducción del 10% de los gastos AAP desde el 1º de enero de 2003.

*Cabe señalar que si la fecha de aplicación de la reducción de la tasa de CAI fuera el 1º de enero de 2002 (en lugar del 1º de enero de 2003), el déficit del presupuesto AAP aumentaría en 9 millones de dólares EE UU.

70. Según el modelo teórico B, si los precios de los insumos directos se mantienen en los valores del período 2000-2001 y la tasa de CAI se reduce al 7,0% con efecto desde el 1º de enero de 2003 (manteniéndose todos los demás factores según el presupuesto aprobado), se produciría un déficit del presupuesto AAP de **39 millones de dólares EE UU**.
71. Según el modelo teórico C, en las mismas condiciones que en el modelo teórico B pero reduciendo en un 10% los gastos AAP desde el 1º de enero de 2003, se produciría un déficit de **28,5 millones de dólares EE UU**.

⇒ **Consecuencias de posibles variaciones en el volumen de operaciones**

72. Los anteriores modelos teóricos han supuesto que el tonelaje se mantenga en la cifra del presupuesto aprobado: 5.471.000 toneladas. En el Cuadro 13 se calcula el tonelaje que sería necesario para compensar los respectivos déficit:



CUADRO 13: AUMENTO DE VOLUMEN NECESARIO PARA COMPENSAR

	Modelo teórico A1	Modelo teórico B1	Modelo teórico C1
Posible déficit (millones de dólares EE UU)	30	39	28,5
Tasa de CAI aplicada – 2002 (%)	7,8	7,8	7,8
Tasa de CAI aplicada – 2003 (%)	7,8	7,0	7,0
Gasto directo adicional necesario (millones de dólares)	384,6	527,0	385,1
Costo directo medio por t aplicado (dólares EE UU)	487	417	417
Tonelaje adicional necesario para un déficit nulo (en millones de toneladas)	0,789	1,263	0,924
Tonelaje necesario corregido (en millones de t)	6,260	6,734	6,395
Déficit del presupuesto AAP corregido (dólares EE UU)	0	0	0

Conclusión 15

Suponiendo que todos los demás factores se mantengan en los valores contemplados en el presupuesto y que los costos directos medios por tonelada se establezcan en los valores del período 2000-2001:

Modelo teórico A – Con la tasa de CAI actual, los ingresos en concepto de CAI serían 30 millones de dólares EE UU menos que la cantidad presupuestada para el bienio 2002-2003. Para financiar este déficit se necesitaría una tasa de CAI del 9,1%.

Modelo teórico B – Si la tasa de CAI se redujera al 7,0%, con efecto desde el 1° de enero de 2003, se produciría un déficit del presupuesto AAP de aproximadamente 39 millones de dólares EE UU.

Modelo teórico C – Si la tasa de CAI se redujera al 7,0% y los gastos AAP se redujeran en un 10% desde el 1° de enero de 2003, se produciría un déficit del presupuesto AAP de 28,5 millones de dólares EE UU.

Conclusión 16

En estos casos, se necesitarían los siguientes incrementos del volumen (con respecto al volumen presupuestado de 5.471.000 toneladas) para que el déficit fuera nulo:

Modelo teórico A1 – Un incremento de 789.000 toneladas (hasta 6.260.000 toneladas)

Modelo teórico B1 – Un incremento de 1.263.000 toneladas (hasta 6.734.000 toneladas)

Modelo teórico C1 – Un incremento de 924.000 toneladas (hasta 6.395.000 toneladas)

F. Decisión del Director Ejecutivo

73. El Director Ejecutivo ha decidido corregir el presupuesto AAP restante a la baja en un 10% desde el 1° de enero de 2003.



G. Recomendación

74. Dado el déficit del presupuesto AAP acumulado en los tres últimos bienios (que asciende a 58,1 millones de dólares EE UU tras descontar las diferencias debidas a las prácticas contables), la incertidumbre de los precios de los insumos directos y las posibles consecuencias si éstos se mantienen en valores inferiores a los presupuestados, se recomienda modificar la tasa de CAI al 7,0% para el año 2003, tomando nota de que esta modificación, combinada con una reducción del 10% de los gastos AAP desde el 1° de enero de 2003, puede producir un déficit del presupuesto AAP de 28,5 millones de dólares EE UU si los precios de los insumos directos se estabilizan en los valores del período 2000-2001.
75. Este déficit potencial se deberá poder compensar, al menos en parte, con la nueva clasificación como CAD de los componentes variables de los gastos AAP que se pueden vincular directamente a una operación, según se explica en la Sección 4.

SECCIÓN 6: GESTIÓN DE LOS DESAJUSTES ENTRE INGRESOS Y GASTOS AAP

A. Introducción

76. Con independencia de la tasa de CAI fijada por la Junta en el sistema actual, siempre existirán, con casi total seguridad, desajustes entre los ingresos y los gastos AAP. Es, en consecuencia, necesario establecer una política clara sobre cómo gestionar estos desajustes.

B. Cuenta de igualación

77. El desajuste entre ingresos y gastos AAP tiene una importancia crítica para el PMA, sus donantes y la Junta. La práctica actual, que consiste en absorber el desajuste con cargo al Fondo General, no facilita el control de los desajustes de las diferencias entre ingresos y gastos AAP acumulados de unos bienios a otros. Este control es fundamental para establecer la tasa de CAI.
78. La creación de una cuenta de igualación que permita registrar todos los desajustes entre ingresos y gastos AAP (es decir, el efecto de todos los gastos AAP y de todos los ingresos destinados a financiar estos gastos) facilitaría el examen continuo de este indicador crucial de forma más fácil y transparente. Esta cuenta registraría el superávit o déficit del presupuesto AAP acumulado de un bienio al siguiente.
79. El análisis anual o bienal de los movimientos de esta cuenta desglosados en sus componentes, como las diferencias debidas a variaciones de precios y a variaciones del volumen de operaciones, mejoraría la transparencia y pondría de manifiesto los factores que deben determinar la fijación de la tasa de CAI y las decisiones que se deberán tomar en relación al déficit o superávit.
80. La creación de una cuenta de igualación de ingresos y gastos AAP destacaría asimismo los desajustes entre ingresos y gastos AAP acumulados que se arrastran de bienios anteriores.

Conclusión 17

Una cuenta de igualación que permita registrar los desajustes entre ingresos y gastos AAP y un procedimiento para analizar sus componentes desglosados, como las diferencias debidas a variaciones de precios y de volumen de operaciones, mejoraría la transparencia y favorecería en gran medida el proceso de toma de decisiones para fijar la tasa de CAI.



C. Déficit del presupuesto AAP — Utilización de los ingresos en concepto de intereses

81. En la propuesta de 1997 a la Junta sobre la utilización de ingresos en concepto de intereses (WFP/EB.3/97/4-C) se destacaban también “los desequilibrios estructurales entre un presupuesto AAP aprobado y la cuantía de recuperación de CAI”. En dicha propuesta se recomendaba “la utilización de los intereses generados durante el período financiero en curso para cubrir los posibles desequilibrios estructurales”.
82. El informe reciente de la Dependencia Común de Inspección (DCI) sobre costos de apoyo relacionados con actividades extrapresupuestarias en organismos del sistema de las Naciones Unidas recomienda también que se contemple la utilización de los ingresos en concepto de intereses “para reducir los costos de apoyo extrapresupuestarios”.
83. La disponibilidad de los ingresos en concepto de intereses al final de un bienio para cubrir un posible déficit financiero del presupuesto AAP en dicho período ayudaría a mejorar el proceso de planificación de los CAI. Reduciría también los riesgos asociados a la reducción de la tasa de CAI, porque existiría un mecanismo para cubrir los posibles déficit del presupuesto AAP que pudiera ocasionar dicha reducción.
84. No obstante, éste es sólo uno de los mecanismos posibles y sólo funciona si se generan intereses suficientes para cubrir el déficit.

Conclusión 18

Es necesario financiar los déficit del presupuesto AAP. Debería formalizarse el único mecanismo disponible actualmente para financiar estos desajustes, que consiste en utilizar los ingresos en concepto de intereses.

D. Superávit del presupuesto AAP

85. Se han identificado las siguientes opciones para los casos en que tras un determinado período existe un superávit acumulado, es decir los ingresos AAP superan a los gastos AAP:
 - financiar los gastos AAP del siguiente bienio;
 - reducir la tasa de CAI de los siguientes bienios;
 - reembolsar a los donantes, aunque esto puede suponer bastante trabajo administrativo; o
 - reasignar el superávit a proyectos o a la cuenta de respuesta inmediata.

E. Decisión del Director Ejecutivo

86. El Director Ejecutivo ha decidido establecer una cuenta de igualación de ingresos y gastos AAP y un procedimiento formal para analizar e informar a la Junta de los movimientos producidos en dicha cuenta, para facilitar el examen anual de la tasa de CAI.

F. Recomendaciones

87. Se recomienda permitir la utilización de los ingresos en concepto de intereses generados durante un período para cubrir los déficit del presupuesto AAP que surjan como resultado de desequilibrios estructurales. Se deben establecer además otros mecanismos para responder a las posibles situaciones futuras en que los ingresos en concepto de intereses no sean suficientes para cubrir estos déficit.



88. Se recomienda que, cuando se produzcan superávits del presupuesto AAP, se reduzca la tasa de CAI con objeto de llevar a cero dicha cuenta de igualación.

SECCIÓN 7: OTRAS OPCIONES DE FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS AAP

A. Introducción

89. En las anteriores consideraciones se ha descrito el carácter relativamente fijo en relación al nivel de actividad operativa de los gastos AAP, lo que hace relativamente fácil predecir su cuantía.
90. Por el contrario, los ingresos en concepto de AAP (mayoritariamente ingresos en concepto de CAI) son extremadamente impredecibles, ya que varían en relación directa con la actividad operativa y se ven también significativamente afectados por los precios de los insumos directos.
91. Las siguientes secciones examinan opciones alternativas para la financiación de los gastos AAP que permiten enfrentarse a esta incertidumbre.

B. Opciones de financiación presentadas por el grupo de trabajo en 1998

92. El Informe del grupo de trabajo oficial sobre políticas de RFLP contempló tres opciones para identificar enfoques alternativos a la clasificación de los costos en COD, CAD y CAI, teniendo en cuenta, principalmente, el tratamiento de los costos de las oficinas en los países y de las oficinas regionales.
93. Las siguientes secciones repasan y actualizan estas opciones para los bienios 2000-2001 y 2002-2003, descritas con mayor detalle en el Anexo VI.

⇒ *Opción 1: Presupuesto AAP de las oficinas en los países basado en intervalos de tonelaje*

94. Esta opción utilizaría el presupuesto AAP para financiar una “estructura de personal y operativa básica, basada en el tonelaje gestionado por cada una de las oficinas en los países”.
95. La aplicación de las dotaciones de personal, costos no relacionados con el personal e intervalos de tonelaje utilizados por el grupo de trabajo aumentaría las necesidades AAP de las oficinas en los países en 55,3 millones de dólares EE UU en el período 2002-2003, un aumento del 26% del presupuesto AAP total. Sería necesario aumentar de forma correspondiente la tasa de CAI, hasta el 9,6%.
96. También se examinó una opción 1 revisada, que clasificaba las oficinas en los países utilizando intervalos de tonelaje alternativos y alternativas de dotación de personal y estructuras operativas básicas. Sería necesario aumentar un 7% el presupuesto AAP del período 2002-2003 y aumentar la tasa de CAI en aproximadamente un 0,5%.
97. Estas opciones proporcionan un cierto grado de continuidad de las funciones de apoyo esenciales de las oficinas en los países y proporcionan además la flexibilidad necesaria para usar los fondos AAP para el fortalecimiento de las oficinas en los países en caso necesario. Se necesitaría, sin embargo, una tasa de CAI mayor que la actual.



⇒ **Opción 2: nueva clasificación de los costos adicionales, del presupuesto AAP a los CAD**

98. En esta opción se examinó la posibilidad de transferir costos adicionales del presupuesto AAP a los CAD, lo que produciría una reducción de los costos AAP y, por consiguiente, de la tasa de CAI.
99. Se han identificado varias alternativas para transferir costos adicionales a los CAD. Los efectos teóricos de dicha transferencia se han actualizado y se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 14: RESUMEN DE LA OPCIÓN 2 ACTUALIZADA DEL GRUPO DE TRABAJO

	Tasa de CAI estimada (%) 2000-2001	Tasa de CAI estimada (%) 2002-2003
Transferencia a CAD de todos los costos de las oficinas en los países	5,5	6,2
Transferencia a CAD de todos los costos de los despachos regionales	6,8	6,4
Transferencia a CAD de todos los costos de las oficinas en los países, despachos regionales y oficinas de los polos regionales	4,5	4,6
Transferencia a CAD de todos los costos de las oficinas en los países, despachos regionales y oficinas de los polos regionales y de los costos de apoyo de la Sede a los programas	3,1	3,9

100. El grupo de trabajo consideró que esta opción era la que tenía una mayor proyección de futuro; aseguraría un carácter más indirecto de los costos AAP, al tiempo que reduciría significativamente la tasa de CAI.
101. No obstante, aumenta también el riesgo, ya que aumenta la cuantía de los costos fijos financiados con cargo a los CAD que, conforme a las actuales políticas de RFLP, es una fuente de financiación variable.

⇒ **Opción 3: "Opción actual"**

102. Esta es la opción actualmente vigente: desde el período 2000-2001 se transfiere el 25% de los costos AAP de las oficinas en los países a CAD y se introduce la tasa de CAI del 7,8%. Esta opción utiliza los ingresos en concepto de CAI para financiar la totalidad de los costos de apoyo de la Sede y de las oficinas regionales, así como una estructura tipo mínima en las oficinas en los países que se considera esencial para la presencia del PMA.



Conclusión 19

Para la aplicación de la opción 1 del grupo de trabajo de 1998 (presupuesto AAP de las oficinas en los países basado en intervalos de tonelaje) seguiría siendo necesaria una tasa de CAI superior al 9,6%. Sin embargo, se pueden revisar los planteamientos del grupo de trabajo, utilizando diferentes intervalos de tonelaje y diferentes estructuras mínimas y obtener así una opción 1 corregida en la que se necesitaría aumentar la tasa de CAI en un 0,5% con respecto a la tasa actual del 7,8%.

La aplicación de la opción 2 del grupo de trabajo de 1998 (nueva clasificación de los costos adicionales, del presupuesto AAP a los CAD) produciría una tasa de CAI de entre 3,9% y 6,2% para el período 2002-2003. Esto aumentaría el riesgo, ya que los costos adicionales (algunos fijos) se financiarían con cargo a los CAD (una fuente de financiación variable).

C. “Mecanismo de ‘doble tasa’ de CAI”

⇒ *Doble tasa de CAI*

103. En el examen preliminar, se introdujo el concepto de una tasa incremental de CAI. Se aplicarían a las donaciones iniciales en un bienio tasas de recuperación de CAI más altas y tasas más bajas a las donaciones subsiguientes, con objeto de aumentar la certidumbre en el proceso de planificación de la financiación de los CAI y de reducir el riesgo de déficit de financiación del presupuesto AAP.
104. Existen varias formas de aplicar este mecanismo. Según se describió en el examen preliminar y en la anterior Sección 4, una parte substancial de los gastos AAP es fija con respecto al volumen de operaciones. Se aplicaría una tasa de CAI inicial (o tasa de CAI primaria) alta a todas las contribuciones hasta cubrir el componente fijo de los gastos AAP. Tras cumplirse ese objetivo, se aplicaría una tasa de CAI secundaria para cubrir el componente variable de los gastos AAP.

⇒ *Tasa de CAI primaria*

105. La tasa alta (primaria) de CAI debería ser suficiente para generar ingresos en concepto de CAI suficientes para asegurar la financiación de los gastos AAP (tras descontar otros ingresos para AAP) correspondientes al “nivel de actividad mínimo previsto” en el bienio.
106. En este modelo, el nivel de actividad mínimo previsto se debe estimar de forma conservadora, ya que si no se alcanza dicho nivel de actividad las consecuencias para los ingresos en concepto de CAI son mucho mayores que en el modelo actual.
107. En el Cuadro 15 se muestra el impacto potencial en la tasa de CAI primaria de cuatro diferentes niveles de actividad mínimos previstos.



**CUADRO 15: IMPACTO DEL NIVEL DE ACTIVIDAD MÍNIMO
EN LA TASA DE CAI PRIMARIA**

	Nivel de actividad mínimo previsto por bienio			
	3 millones de toneladas	4 millones de toneladas	5 millones de toneladas	6 millones de toneladas
Gastos AAP previstos (millones de dólares EE UU)	192	201	207	215
Menos: Otros ingresos AAP previstos (millones de dólares EE UU)	2	2	2	2
Ingresos en concepto de CAI necesarios (millones de dólares EE UU)	190	199	205	213
Costo directo por tonelada* (dólares EE UU)	417	417	417	417
Tasa de CAI primaria necesaria en el supuesto de precios directos de 2000-2001 (%)	15,3	12,0	9,8	8,5

* En el supuesto de que se mantengan en los valores del período 2000-2001: véase la Sección 5 D.

⇒ **Tasa de CAI secundaria**

108. Una vez que se ha alcanzado el nivel mínimo de actividad operativa, se aplicaría la tasa de CAI menor (secundaria) que sólo debe ser suficiente para cubrir el componente variable de los gastos AAP y que se puede calcular según se detalla en el Cuadro 16.

CUADRO 16: TASA DE CAI SECUNDARIA

Necesidades AAP determinadas mediante el análisis de sensibilidad

De 6 a 7 millones de toneladas (millones de dólares EE UU)	218
De 5 a 6 millones de toneladas (presupuesto 2002-2003 aprobado) (millones de dólares EE UU)	210
De 4 a 5 millones de toneladas (millones de dólares EE UU)	203
Hasta 4 millones de toneladas (millones de dólares EE UU)	195
Variación media de las necesidades AAP por millón de toneladas de variación ^(A) (millones de dólares EE UU)	7,7
Costo directo medio por tonelada* (dólares EE UU)	417
Costo directo medio por millón de toneladas ^(B) (millones de dólares EE UU)	417
Tasa de CAI secundaria necesaria ^(A dividido por B) basada en el análisis de sensibilidad y en el supuesto de que se mantengan los precios directos del período 2000-2001 (%)	1,8

* En el supuesto de que se mantengan en los valores del período 2000-2001: véase la Sección 5.D.

109. Los cálculos anteriores se basan en el presupuesto AAP actual aprobado para el período 2002-2003. La propuesta de clasificar como CAD los gastos AAP variables que se pueden



vincular directamente a una operación reduciría la tasa incremental de forma correspondiente.

⇒ **Criterios de activación de la tasa incremental**

110. El criterio de activación de la tasa de CAI secundaria debe ser sencillo, transparente y equitativo para todos los donantes, pero no debe desalentar ni retrasar las contribuciones. Es difícil determinar criterios de activación que cumplan estas condiciones.
111. Una posibilidad consiste en activar la tasa de CAI secundaria cuando cada donante supere un nivel de donación que asegure el logro del nivel de actividad mínimo previsto en toda la organización. Este nivel se puede basar en:
- contribuciones previstas: cuando un donante supere su contribución prevista para un bienio, se aplica la tasa secundaria; o
 - contribuciones anteriores: cuando un donante supere un nivel de contribución basado en las contribuciones de años anteriores, se aplica la tasa secundaria.
112. Otra posibilidad es aplicar la tasa de CAI primaria a todas las contribuciones hasta que se alcance el nivel de ingresos necesario. Sin embargo, este mecanismo puede desincentivar las donaciones a comienzos del bienio.

⇒ **Otras posibilidades**

113. Se debe señalar que el modelo anterior representa sólo una de entre muchas posibilidades. Se pueden plantear otros modelos, como los basados en tasas primarias más bajas y mayores tasas secundarias.
114. Otros organismos de las Naciones Unidas examinados en el estudio comparativo utilizan de forma generalizada tasas incrementales de recuperación de los costos de apoyo que se examinan de forma detallada en un reciente informe de la DCI titulado “Costos de apoyo relacionados con actividades extrapresupuestarias del sistema de las Naciones Unidas”. La aplicación de este enfoque por dichos organismos supone la subvención cruzada de ciertos tipos de fondos por otros. Uno de los organismos de las Naciones Unidas examinados en el estudio comparativo tiene la intención de dejar de aplicar este sistema.
115. Se debe tener en cuenta la experiencia de estos organismos en el examen de cualquier propuesta de aplicación de tasas incrementales de recuperación de CAI en el PMA.

Conclusión 20

Un mecanismo de doble tasa de CAI reduciría la incertidumbre de los ingresos en concepto de CAI si permitiera generar altos niveles de ingresos mediante la aplicación de una tasa de CAI primaria hacia el principio del bienio, y posteriormente ingresos menores, mediante la aplicación de una tasa de CAI secundaria. Esto podría lograrse de muchas formas diferentes, una de las cuales se describe a continuación.

La aplicación de este enfoque afectaría de forma fundamental a la relación del PMA con sus donantes, ya que sería necesario identificar criterios de activación equitativos, y no permitiría tener en cuenta la experiencia adquirida por otros organismos de las Naciones Unidas en cuanto a la utilización de tasas incrementales.



D. Contribuciones gubernamentales de contraparte en efectivo (CGCE) para sufragar los costos de las operaciones locales

⇒ Introducción

116. Otra fuente de financiación actual de los gastos AAP son las CGCE para sufragar los costos de las operaciones locales. Actualmente, esta fuente de financiación genera relativamente pocos ingresos: los 3 millones de dólares EE UU recibidos en el bienio 2000-2001 constituyen sólo el 1,3% de los gastos AAP. Hay numerosas cuestiones que hacen de las CGCE un caso especial que requiere un examen más detenido.

⇒ Reglamento Financiero

117. El Reglamento Financiero del PMA (FR 4.7) prevé que los gobiernos de los países beneficiarios contribuyan a financiar una parte substancial de los costos de las oficinas del PMA en los países, tanto en especie como en dinero. La cuantía de esta contribución se fijará de común acuerdo entre el PMA y el gobierno interesado. Por recomendación del Director Ejecutivo, la Junta podrá eximir a determinados países de esta disposición.

118. La aplicación de estas disposiciones del Reglamento Financiero ha resultado difícil. Muchas de las oficinas en los países que se cerraron a finales de 1997 estaban en países que disponían de recursos para pagar contribuciones en efectivo destinadas a cubrir el costo de dichas oficinas. Muchas de las restantes oficinas en los países que deben pagar encuentran dificultades financieras para cumplir estas obligaciones de pago. Por otro lado, algunos países proporcionan a las oficinas del PMA en los países contribuciones en especie para cubrir los costos de operación locales, como edificios, locales de oficinas y otros servicios gratuitos. Con las prácticas contables actuales, estas contribuciones en especie no se registran en el libro de contabilidad y, en consecuencia, no quedan reflejadas como CGCE. Se plantea el siguiente dilema: si el PMA decide valorar este tipo de contribuciones en especie y registrarlas simultáneamente como ingresos y gastos AAP, aumentará de forma correspondiente el presupuesto AAP.

⇒ Contabilidad de los ingresos

119. La otra cuestión relacionada con estas contribuciones es la política de contabilidad de los ingresos. Actualmente, los ingresos únicamente se registran como tales cuando se reciben efectivamente, es decir, en valores de caja. No obstante, si se modificara la política contable, según se planteó en la Sección 3, el PMA deberá decidir cuál es la forma adecuada de devengar esos ingresos recibidos de los gobiernos de los países beneficiarios. Si se devengan y registran como cuentas por cobrar, se puede producir una acumulación de cuentas por cobrar no recaudables, debido a las dificultades que tienen estos gobiernos para cumplir tales obligaciones financieras.

⇒ Acuerdos sobre CGCE

120. Ha sido lento el proceso de formulación de acuerdos básicos con gobiernos anfitriones para incluir una disposición que especifique estas obligaciones. Las negociaciones para incluir disposiciones relativas a CGCE en acuerdos nuevos o revisados han sido difíciles. En el año 2001 se emprendieron siete negociaciones de acuerdos, pero no se logró una gran tasa de éxitos, según señala el Auditor Externo en su informe de auditoría de 2000-2001. Hasta la fecha, sólo se han culminado con éxito las negociaciones de dos acuerdos, en otros dos continúan las negociaciones y en el resto no se han experimentado progresos.

121. Recientemente, algunos países que desean cumplir sus compromisos financieros han tratado de encontrar formas alternativas de cumplir sus obligaciones. Un país, por ejemplo,



pagó directamente al PMA, pero solicitó que esos fondos se utilizaran directamente para pagar el alquiler de los locales ocupados por la oficina del PMA en el país en lugar de registrarse en el Fondo General como ingresos AAP. El importe remitido fue, no obstante, mayor que la asignación de 55.000 dólares EE UU fijada para los costos no relacionados con el personal de todas las oficinas en los países, conforme a las políticas de RFLP. Otra oficina en el país depositó una cantidad de dinero en un fondo fiduciario y acordó que sólo se remitieran al PMA como contribuciones en efectivo los intereses generados por este capital. Esta modalidad de pago proporciona una cierta garantía del pago anual de las CGCE por el país en cuestión.

⇒ Examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo

122. Dadas las mencionadas complejidades y la especial naturaleza de las CGCE, se recomienda incluir en el examen de las políticas de RFLP las cuestiones relativas a la recaudación, contabilidad y registro de las CGCE como parte de los ingresos AAP. Este examen debe también incluir un estudio de las disposiciones del Reglamento Financiero y cómo pueden aplicarse de forma realista dada la situación de estos gobiernos anfitriones.

Conclusión 21

Las CGCE no han representado una fuente significativa de ingresos AAP, debido a las dificultades que encuentran los países para cumplir la obligación, así como a la dificultad de culminar acuerdos con gobiernos anfitriones.

Actualmente, las contribuciones en especie por los gobiernos anfitriones no se contabilizan. Las contribuciones en efectivo se registran como ingresos únicamente tras su recepción efectiva.

E. Recomendaciones

123. Se recomienda que en el próximo examen de las políticas de RFLP del PMA se analicen de forma más pormenorizada la financiación de los gastos AAP de las oficinas en los países y la recaudación, registro y contabilidad de las CGCE .

SECCIÓN 8: CUANTÍA ADECUADA DE GASTOS AAP

A. Introducción

124. Determinar una cuantía adecuada de gastos AAP es una tarea difícil, ya que se debe encontrar un equilibrio entre los dos siguientes objetivos contrapuestos:

- a) la necesidad de destinar la mayor proporción posible de los ingresos del PMA directamente a la ejecución de los programas, proyectos y actividades de ayuda alimentaria que son sus objetivos; y
- b) la necesidad de mantener una estructura orgánica que permita la ejecución eficiente y eficaz de estos programas y proyectos y que proporcione:
 - i) gobierno, dirección política y coordinación con gobiernos y organismos externos de la organización;
 - ii) dirección estratégica y gestión operativa eficaz del Programa;
 - iii) correcta planificación y elaboración de políticas a nivel de la organización;
 - iv) las siguientes infraestructuras:



- ◇ la infraestructura administrativa, financiera y de personal necesaria para administrar la organización de forma eficaz y continua; y
 - ◇ la infraestructura que permita maximizar la capacidad de promoción, conocimientos, comunicación y evaluación del Programa;
- v) rendición de cuentas y control del PMA; y
- vi) la capacidad de responder con prontitud en una situación de emergencia, un factor fundamental determinante del éxito de una operación y que además reduce costos a largo plazo.
125. Se debe procurar alcanzar el equilibrio adecuado entre estos dos objetivos, maximizando la utilización directa de recursos al tiempo que se asegura que el PMA disponga de capacidad institucional suficiente para garantizar que dichos recursos contribuyan a alcanzar los objetivos a largo plazo del Programa.
126. Dada la necesidad de alcanzar este equilibrio y la naturaleza cambiante de los gastos e ingresos AAP, el presupuesto AAP no debe basarse únicamente en factores como el tonelaje o un porcentaje de los costos directos previstos, sino que deben tenerse en cuenta factores adicionales en la formulación del presupuesto AAP del Programa, particularmente la necesidad de disponer de una estructura orgánica.

B. Eficacia en función de los costos

127. Se realizó un estudio comparativo de los CAI del PMA con respecto a los de otros organismos de las Naciones Unidas. Los resultados del estudio se resumen en la Sección 9.
128. Sin embargo, cualquier consideración sobre la **eficacia** en función de los costos de AAP debe tener en cuenta no sólo los costos, sino también la eficacia. La eficacia se puede definir como la capacidad para lograr los resultados deseados; en este caso, contribuir a cumplir el mandato del Programa. El estudio comparativo se centra en los costos porque son el componente más fácilmente mensurable, pero representan sólo uno de los términos de la ecuación.
129. Además de los análisis comparativos, existen otras técnicas que permiten al PMA determinar de forma interna la eficacia en función de los costos AAP:
- Se podría realizar un examen completo del presupuesto AAP mediante un enfoque de presupuestación de base cero para determinar la dimensión más adecuada de la infraestructura AAP necesaria para las operaciones del PMA. Éste es el mejor momento para realizar este tipo de examen, debido a los recientes grandes cambios ocurridos en la organización, como la descentralización y la aplicación del sistema WINGS. Estos cambios exigen evidentemente un profundo examen del actual presupuesto AAP que se ha elaborado basándose en la estructura orgánica anterior.
 - La aplicación de un sistema de medición de los resultados de actividades financiadas con cargo al presupuesto AAP permitiría vincular los gastos AAP con los resultados y proporcionaría información sobre la eficacia de los costos AAP.



Conclusión 22

Aunque se ha realizado un estudio de comparación de los CAI del PMA con los de otros organismos de las Naciones Unidas, cualquier planteamiento sobre la eficacia del PMA, o sobre la comparación de esta eficacia con la de otros organismos, conllevaría un análisis y comparación exhaustivos de los resultados de cada uno de los organismos y de cómo estos resultados han contribuido al cumplimiento de los respectivos mandatos.

Una vez terminado el estudio comparativo, algunos de los organismos de las Naciones Unidas examinados indicaron su deseo de que este tipo de estudios se realizara con su colaboración.

Conclusión 23

Dada la diferente naturaleza de los ingresos y los gastos AAP, el presupuesto AAP no se debe basar únicamente en factores como el tonelaje o un porcentaje de los costos directos previstos, sino que deben tenerse en cuenta factores adicionales en la formulación del presupuesto AAP, como la necesidad de disponer de una estructura orgánica.

Conclusión 24

La elaboración del presupuesto AAP del período 2004-2005 mediante un enfoque de base cero ayudaría a determinar la dimensión más adecuada de la infraestructura AAP para las operaciones del PMA.

Conclusión 25

La aplicación de un sistema de medición de los resultados de actividades financiadas con cargo al presupuesto AAP proporcionaría asimismo información adicional sobre la eficacia en función de los costos de dicho presupuesto.

C. Decisión del Director Ejecutivo

130. El Director Ejecutivo ha decidido elaborar el presupuesto AAP para el período 2004-2005 según un enfoque de presupuestación de base cero, con objeto de establecer una cuantía de gastos AAP adecuada.

D. Recomendaciones

131. Para reflejar de forma más exacta la diferente naturaleza de los ingresos y los gastos AAP, los presupuestos AAP no deben basarse únicamente en factores como el tonelaje o un porcentaje de los costos directos previstos. Se recomienda la adopción de un enfoque de base cero en la elaboración del presupuesto AAP correspondiente al período 2004-2005 para ayudar a determinar la dimensión de la infraestructura AAP más adecuada para las operaciones del PMA.
132. Se recomienda asimismo examinar un sistema de medición de los resultados de actividades financiadas con cargo al presupuesto AAP en el marco del próximo examen de las políticas de RFLP, con objeto de proporcionar información adicional sobre la eficacia en función de los costos de dicho presupuesto.



SECCIÓN 9: ESTUDIO COMPARATIVO DE ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

A. Introducción

133. La Junta Ejecutiva del PMA solicitó a la Secretaría que iniciara un estudio comparativo de los presupuestos de apoyo de ONG y organismos de las Naciones Unidas.

B. Organizaciones no gubernamentales

134. En el estudio de ONG, de tres meses de duración, se examinarán las diferencias entre el PMA y las ONG, y los resultados del estudio se utilizarán en la elaboración de un documento que se presentará a la Junta en febrero de 2003.

⇒ Alcance del estudio de ONG

135. Mediante una combinación de estudios teóricos, estudios de casos y visitas sobre el terreno, el estudio de ONG comparará el PMA con ONG equiparables, centrándose en tres aspectos principales:

a) Mandatos:

- i) comparar el mandato del PMA con los de las ONG;
- ii) examinar cómo pueden afectar las diferencias y semejanzas de los mandatos del PMA y de las ONG a los respectivos CAI y CAD; y
- iii) examinar cómo los diferentes mandatos requieren diferentes estructuras orgánicas y cómo influyen éstas en los costos de apoyo.

b) Estudios de casos:

- i) comparar intervenciones del PMA y de las ONG, como operaciones de urgencia (OU), operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y operaciones de desarrollo, dentro de tres países y entre esos tres países; y
- ii) examinar procedimientos de gestión en el PMA y las ONG, tales como expedición de productos, compras, almacenamiento y evaluación.

c) Comparación de los costos:

- i) estudiar trabajos de interés sobre comparaciones de costos entre el PMA y diferentes ONG;
- ii) comparar los costos de apoyo del PMA y de ONG internacionales seleccionadas, basándose en los informes anuales publicados y otras fuentes;
- iii) comparar las estructuras de costos del PMA y las ONG; y
- iv) examinar las fuentes de financiación del PMA y las ONG.

C. Organismos de las Naciones Unidas

136. La Secretaría realizó un estudio unilateral sobre el tratamiento de los costos de apoyo en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el PMA.

137. En este estudio se examinaron documentos públicos y se realizaron entrevistas detenidas a funcionarios de los organismos estudiados. El estudio lo realizó un equipo de



profesionales del PMA dirigido por un consultor con amplia experiencia profesional, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como fuera del mismo.

138. En los párrafos siguientes se resumen los resultados y conclusiones del estudio (que se adjuntan como Anexo VII), siguiendo la misma estructura que en éste.

⇒ **Mandatos, estrategias, actividades y dimensiones de las organizaciones**

139. Un examen de los mandatos, estrategias, actividades y dimensiones de las organizaciones reveló lo siguiente.
- Los objetivos, estrategias y mandatos de los organismos son muy diferentes y, por consiguiente, éstos deben utilizar diferentes insumos directos para alcanzar diferentes resultados.
 - Cada organismo utiliza diferentes modalidades de ejecución, desde casi exclusivamente modalidades de ejecución directa a prácticamente ninguna modalidad de ejecución directa.
 - En términos de gastos, las dimensiones de los organismos difieren considerablemente: la dimensión del mayor es más de diez veces la del organismo de menor dimensión.
 - La diversa naturaleza de los resultados alcanzados por los organismos resta validez a las comparaciones de los insumos, incluidos los costos de apoyo.
140. Dadas las diferencias fundamentales encontradas por el estudio en los mandatos, estrategias, actividades, dimensiones y resultados de los organismos estudiados, *se necesitan* diferentes niveles de gestión y apoyo. En consecuencia, los costos de apoyo de los diferentes organismos serán, necesariamente, diferentes, lo que dificulta su comparación.

⇒ **Estructura orgánica**

141. Las organizaciones tienen estructuras similares; la principal excepción es la estructura descentralizada del PMA y de las oficinas regionales de UNICEF. La cobertura geográfica varía considerablemente, según indican las siguientes cifras de oficinas en los países:

CUADRO 17: NÚMERO DE OFICINAS EN LOS PAÍSES

Número de oficinas en los países	
PMA	83
UNICEF	126
PNUD	136
FNUAP	110
ACNUR	123

⇒ **Prácticas presupuestarias**

142. Existen similitudes entre las prácticas presupuestarias establecidas en las diferentes organizaciones, en especial en las referidas al presupuesto de apoyo.
143. Exceptuando el ACNUR, las organizaciones elaboran actualmente presupuestos de apoyo con periodicidad bienal. Todas aplican, no obstante, las definiciones armonizadas a sus presupuestos de apoyo y clasifican los costos en:



- costos de los programas; y
 - costos de apoyo, subdivididos en:
 - ◇ apoyo a los programas: oficinas en los países;
 - ◇ apoyo a los programas: Sede; y
 - ◇ gestión y administración.
144. Además de estas categorías de costos, dos de las organizaciones estudiadas incluyen los costos de apoyo en las siguientes categorías presupuestarias:
- apoyo a los programas –organismos: categoría utilizada por el FNUAP para pagos a otros organismos en concepto de apoyo técnico y administrativo, y
 - apoyo a las actividades operativas de las Naciones Unidas: categoría utilizada por el PNUD para los siguientes costos:
 - ◇ apoyo programático a los coordinadores residentes;
 - ◇ costos asociados al Fondo Especial de Contribuciones Voluntarias de los voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), y
 - ◇ apoyo a las oficinas en los países, oficinas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y oficinas de los VNU y del servicio interinstitucional de adquisición.

⇒ *Prácticas contables*

145. En el Cuadro 18 se resumen las diferentes políticas de contabilidad de ingresos y gastos:

CUADRO 18: RESUMEN DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS CONTABLES		
	Contabilidad de los ingresos por contribuciones	Contabilidad de los gastos
PMA	en recibos de efectivo	en valores devengados*
UNICEF	en valores devengados	en valores devengados*
PNUD	en recibos de efectivo	en valores devengados**
FNUAP	en valores devengados	en valores devengados**
ACNUR	en valores devengados	en valores devengados*

* Excepto los gastos de personal, que se contabilizan sobre la base de los desembolsos.

** Excepto gastos de personal y proyectos ejecutados por los gobiernos y ONG, que se contabilizan sobre la base a los desembolsos de efectivo.

⇒ *Dotación de recursos y financiación de costos de apoyo*

146. Excepto el PMA, todas las organizaciones estudiadas utilizan sus recursos ordinarios, o contribuciones no vinculadas, para financiar una cuantía básica de costos de apoyo. Las contribuciones no ordinarias se destinan a financiar costos de apoyo **incrementales**, no una participación proporcional de todos los costos de apoyo.
147. Este enfoque incremental es un concepto similar al de la opción descrita anteriormente de aplicar una doble tasa de CAI, donde la tasa de CAI primaria se destinaría a financiar el



componente fijo de los gastos AAP y la secundaria se aplicaría para financiar el componente variable.

⇒ **Categorías de costos**

148. UNICEF, PNUD, FNUAP y ACNUR clasifican todos los costos no incluidos en su presupuesto de apoyo como costos de los programas. No disponen de una categoría de costos equivalente a los CAD del PMA que permite identificar de forma independiente los costos que son de apoyo pero están directamente relacionados con un proyecto.
149. Es por lo tanto difícil comparar directamente los costos de apoyo totales, directos e indirectos. Se examinaron en consecuencia varios métodos diferentes de comparación de los costos de apoyo, que se resumen en el Anexo VII.

⇒ **Análisis de los costos presupuestados**

150. Con objeto de realizar una comparación más significativa de los CAI y de comparar categorías equivalentes, los costos de otras organizaciones se clasificaron en directos e indirectos, conforme al método aplicado en el PMA.
151. En las oficinas en los países, el PMA asigna a los costos de apoyo indirecto una configuración tipo (de costos de personal y otros costos) y asigna el resto de los costos a costos directos.
152. Aplicando este método a las otras organizaciones, es decir, trasladando los costos de oficinas en los países que superen la configuración tipo del PMA a costos directos de los programas, se obtienen los siguientes CAI presupuestados como porcentaje de los costos totales presupuestados durante los años 2002 y 2003:

CUADRO 19: COMPARACIÓN DE LOS COSTOS CON LA CLASIFICACIÓN REVISADA DE CATEGORÍAS (%)

	Bienio 2002-2003
PMA	7,2 [*]
UNICEF	14,0
PNUD	13,0 ^{**}
FNUAP	25,7 ^{***}
ACNUR	13,1

* La inclusión como denominador de los costos totales, produce un resultado diferente de la tasa de CAI del PMA (actualmente el 7,8%) en la que únicamente se incluyen como denominador los costos directos.

** Estos costos de apoyo incluyen un 5,7% en concepto de apoyo a las actividades operativas de las Naciones Unidas.

***Estos costos de apoyo incluyen un 5,1% en concepto de apoyo técnico y administrativo pagado a otros organismos.



Conclusión 26

Con la información disponible, y dado que la categoría de CAD es exclusiva del PMA, los datos presentados en el Cuadro 19 constituyen la comparación de los costos de apoyo indirecto más adecuada posible en el plazo disponible para el presente estudio. Según estas cifras, los costos de apoyo indirecto del PMA son menores, en relación con los costos directos, que los de las otras organizaciones de las Naciones Unidas estudiadas.

SECCIÓN 10: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

A. Conclusiones generales

⇒ *Desequilibrios estructurales*

153. Las consideraciones anteriores hacen referencia a las recientes diferencias (o desajustes) entre ingresos y gastos AAP. Estos desajustes pueden atribuirse a los siguientes factores:

- a) desequilibrios estructurales de los ingresos en concepto de CAI, incluidas las diferencias debidas a:
 - i) prácticas contables
 - ii) impacto de las variaciones de la tasa de costos directos en los ingresos en concepto de CAI; e
 - iii) impacto de las variaciones del volumen de costos directos en los ingresos en concepto de CAI y
- b) diferencias no previstas en otros ingresos AAP y en gastos AAP.

154. El paso a una política de contabilidad de los ingresos en valores devengados reducirá la diferencia entre ingresos y gastos y reducirá al mínimo los desequilibrios estructurales debidos a prácticas contables (pero no los eliminará por completo). Esto permitirá centrar más la atención en los desequilibrios estructurales ocasionados por variaciones en la tasa y el volumen y en diferencias no previstas en otros ingresos AAP y gastos AAP.

⇒ *Ingresos AAP*

155. Los restantes desequilibrios estructurales se deben a variaciones de los costos directos. Estas variaciones pueden deberse a variaciones en el volumen de operaciones o a variaciones en los precios de los insumos directos.
156. Es extremadamente difícil predecir el volumen de operaciones y los precios de los insumos operacionales, dada la diversidad de las operaciones del PMA, la variabilidad de los insumos y los continuos cambios en las prioridades de las operaciones.
157. Esta incertidumbre vinculada con las variaciones de los precios y del volumen de operaciones afecta de forma correspondiente a los ingresos en concepto de CAI y, por consiguiente, a los ingresos AAP.

⇒ *Gastos AAP*

158. Los gastos AAP son más estables y predecibles que los ingresos AAP. El análisis de sensibilidad realizado con los datos del presupuesto AAP del período 2002-2003 indica que aproximadamente tres cuartas partes de los gastos AAP son fijos con respecto a los cambios del nivel de actividad operativa. La otra cuarta parte es variable y, en



consecuencia, se debe clasificar como CAD si se puede vincular directamente a operaciones.

⇒ *Desajustes entre ingresos y gastos AAP*

159. Dada la incertidumbre de los ingresos AAP y, en particular, de los ingresos en concepto de CAI, en un determinado período siempre existirá, con casi total seguridad, un desajuste entre ingresos y gastos AAP.
160. Estos desajustes entre ingresos y gastos AAP, que pueden ser déficit o superávit, son absorbidos actualmente por el Fondo General. Esto dificulta el estudio del efecto acumulativo de estos desajustes y la determinación del impacto de las variaciones de precio y volumen de un bienio al siguiente.
161. En consecuencia, el Director Ejecutivo ha decidido crear una cuenta de igualación que permita identificar los desajustes y vigilar su acumulación o reducción en el tiempo.
162. A falta de dicha cuenta de igualación, tras analizar los últimos tres bienios se determinó que se ha producido un déficit acumulado de 58,1 millones de dólares EE UU, tras descontar las diferencias debidas a las prácticas contables. Esto implica que las tasas de recuperación de CAI durante este período han sido insuficientes para asegurar una recuperación total de los costos.
163. Se debe formalizar el método de financiación de estos déficit. Una posibilidad, ajustada a la práctica actual, es la formalización de la disponibilidad de una fuente adicional de ingresos AAP (como son los ingresos en concepto de intereses). Se mejoraría así el proceso de planificación del presupuesto AAP y se reduciría el riesgo asociado a la reducción de las tasas de CAI. Sin embargo, deben estudiarse otros mecanismos en caso de que los ingresos en concepto de intereses no fueran suficientes para cubrir el déficit.
164. Por otro lado, si existiera un superávit, se podría destinar a:
- financiar los gastos AAP del siguiente bienio;
 - reducir la tasa de CAI de los siguientes bienios;
 - reembolsar a los donantes, aunque esto puede suponer bastante trabajo administrativo; o
 - reasignar el superávit a proyectos o a la CRI.

⇒ *Precios de los insumos directos*

165. Los dos principales factores **no previstos** que contribuyeron al déficit en los tres bienios fueron:
- a) ingresos en concepto de CAI no efectivos debido a las diferentes tasas de CAI en diferentes categorías de programas; y
 - b) ingresos en concepto de CAI no efectivos debido a tasas de costos directos menores que las previstas.
166. La introducción de la tasa única de CAI a comienzos del año 2000 eliminó la primera de estas incertidumbres.
167. Sin embargo, la tendencia decreciente de las tasas de los costos directos redujo los ingresos en concepto de CAI en 24,2 millones de dólares EE UU con respecto a los ingresos previstos para el período 2000-2001. Si esta tendencia continúa, suponiendo que todos los demás factores se mantengan según el presupuesto, pueden darse las siguientes situaciones:



- a) Si la tasa de CAI se mantuviera en el 7,8% durante el período 2002-2003, se produciría un déficit del presupuesto AAP superior a 30 millones de dólares, para cuya financiación total se necesitaría una tasa de CAI del 9,1%.
- b) Si la tasa de CAI se redujera al 7,0% para el año 2003, se produciría un déficit del presupuesto AAP de 39 millones de dólares.
- c) Si la tasa de CAI se redujera al 7,0% para el año 2003 y los gastos AAP se redujeran en un 10% desde el 1º de enero de 2003, el déficit se reduciría a 28,5 millones de dólares.

168. Estos déficit potenciales podrían compensarse por un aumento del volumen de operaciones y, al menos en parte, mediante la nueva clasificación como CAD de los componentes variables de los gastos AAP que se puedan vincular directamente a una operación, según se ha descrito anteriormente.

⇒ *Estudio comparativo*

169. La comparación de los costos de apoyo del PMA con los de otras organizaciones de las Naciones Unidas pone de relieve las diferencias entre los mandatos, estrategias, dimensiones y modalidades de ejecución de los diferentes organismos y el hecho de que se necesitan diferentes niveles de apoyo y, en consecuencia, diferentes costos de apoyo.
170. El estudio destaca también la diferencia entre la existencia en el PMA de una categoría de CAD y el formato armonizado que no incluye una categoría independiente para este tipo de costos.
171. Aplicando el método de clasificación de costos del PMA a los otros organismos, el estudio concluye que los costos de apoyo indirecto del PMA son menores que los de las otras organizaciones de las Naciones Unidas estudiadas.

⇒ *Cuántía adecuada de gastos AAP*

172. Aunque el estudio comparativo permite comparar la eficiencia, determinar la eficacia en función de los costos del presupuesto AAP es una tarea más compleja. Para determinar la cuantía adecuada de los gastos AAP debe aplicarse un enfoque de presupuestación de base cero en el presupuesto AAP del período 2004-2005 e introducirse un sistema de medición de los resultados.

B. Recomendaciones principales

173. Como consecuencia de los anteriores análisis, el Director Ejecutivo recomienda que la Junta:
- a) **tome nota** de este documento final de revisión de los CAI y de sus anexos (inclusive el estudio comparativo de organismos de las Naciones Unidas) que constituyen un análisis completo de los CAI del Programa;
 - b) **tome nota** del déficit de 40,1 millones de dólares EE UU en la financiación de los gastos AAP efectivos del período 2000-2001 y **apruebe** la financiación de dicho déficit con ingresos en concepto de intereses del Fondo General;
 - c) **tome nota** de la decisión del Director Ejecutivo de modificar la política contable para contabilizar los ingresos en valores devengados con efecto retroactivo desde el 1º de enero de 2002;
 - d) **tome nota** de la decisión del Director Ejecutivo de establecer una cuenta de igualación del AAP para registrar los posibles desajustes entre los ingresos y los gastos AAP efectivos y decida cómo gestionar estos desajustes en el futuro, incluyendo la



posibilidad de continuar financiando los posibles déficit con ingresos en concepto de intereses;

- e) **apruebe** la clasificación como CAD de los gastos AAP de tipo variable (costos de apoyo que varían en función del volumen de operaciones) y que pueden vincularse directamente a una operación, para que los costos AAP sean más fijos, es decir, que no varíen en función del volumen de operaciones; el Director Ejecutivo establecerá un sistema para imputar tales costos a los distintos proyectos y asignar los fondos a diversas utilidades.
- f) **tome nota** de la decisión del Director Ejecutivo de reducir el presupuesto AAP restante en un 10% desde el 1° de enero de 2003;
- g) **confirme** la tasa de CAI del 7,8% para el año 2002; y
- h) **apruebe** la reducción al 7,0% de la tasa de CAI para el 2003;
- i) **esté pendiente** de recibir del Director Ejecutivo el presupuesto AAP para el período 2004-2005 elaborado según un enfoque de presupuestación de base cero con objeto de establecer una cuantía de gastos AAP adecuada y
- j) **considere** las siguientes cuestiones en el examen de las políticas de RFLP del PMA:
 - i) la financiación AAP de las oficinas en los países;
 - ii) la recaudación, registro y contabilización de las CGCE; y
 - iii) los sistemas de medición de los resultados de las actividades financiadas con cargo al presupuesto AAP.

